Grasindo

MEMAHAMI ILMU POLITIK

Ramlan Surbakti

MEMAHAMI ILMU POLITIK

Ramlan Surbakti
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga

Penerbitan PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta , 1992

Memahami Ilmu Politik
oleh
Ramlan Surbakti

GM 501 92.057
© Penerbit PT Grasindo, Jl. Palmerah Selatan 22-28, Jakarta 10270
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
All rights reserved
Perwajahan isi oleh Nono S.
Desain sampul oleh Kunta Rahardjo
Diterbitkan pertama kali oleh
Penerbit PT Grasindo, anggota Ikapi,
Jakarta, 1992

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Cetakan pertama: Juni 1992
Cetakan kedua: Oktober 1993
Cetakan ketiga: September 1997
Cetakan keempat: September 1999
Cetakan kelima: Februari 2005
Cetakan keenam: Desember 2007

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dicetak leh Percetakan PT Gramedia, Jakarta
Isi di luar tanggung jawab Percetakan

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.

BAB 1 PENDAHULUAN 1

1.1 Pengantar 1
1.2 Konsep-konsep Politik 1
1.2.1 Klasik. 2
1.2.2 Kelembagaan 3
1.2.3 Kekuasaan 5
1.2.4 Fungsionalisme 6
1.2.5 Konflik 8
1.3 Asumsi-asumsi Politik 9
1.4 Rangkuman 10
1.5 Perilaku Politik 15
1.6 Keputusan yang Mengikat 17
1.7 Konflik, konsensus dan Perubahan 18
1.8 Masyarakat Umum 19

BAB 2 KEBAIKAN BERSAMA 23

2.1 Pengantar 23
2.2 Rezim Terbaik 23
2.2.1 Socrates 24
2.2.2 Thomas Hobbes 25
2.2.3 John Locke 26
2.2.4 J.J. Rousseau 28
2.2.5 Karl Marx 30
2.2.6 Pancasila dan UUD 1945 32
2.3 Ideologi-ideologi Dunia 32
2.3.1 Liberalisme 33
2.3.2 Konservatisme 35
2.3.3 Sosialisme dan Komunisme 37
2.3.4 Fasisme 38

BAB 3 BANGSA DAN NEGARA 41

3.1 Pengantar 41
3.2 Proses Pembentukan Bangsa-Negara 42
3.3 Faktor-Faktor Pembentukan Identitas Bersama 44
3.3.1 Primordial 44
3.3.2 Sakral 44
3.3.3 Tokoh 45
3.3.4 Sejarah 45
3.3.5 Bhinneka Tunggal Ika 46

3.3.6 Perkembangan Ekonomi 47
3.3.7 Kelembagaan 47
3.4 Ideologi Nasional 47
3.5 Negara Sistem Dominasi dan Konsensus. 48
3.6 Integrasi Politik 51
3.6.1 Integrasi Bangsa 52
3.6.2 Integrasi Wilayah 53
3.6.3 Integrasi Nilai 54
3.6.4 Integrasi Elit dan Wilayah 54
3.6.5 Perilaku Integratif 55

BAB 4 KEKUASAAN POLITIK 57

4.1 Pengantar 57
4.2 Dimensi-Dimensi Kekuasaan 59
4.2.1 Potensial dan Aktual 60
4.2.2 Konsensus dan Paksaan. 60
4.2.3 Positif dan Negatif 62
4.2.4 Jabatan dan Pribadi 62
4.2.5 Implisit dan Eksplisit 63
4.2.6 Langsung dan Tak Langsung 63
4.3 Pelaksanaan Kekuasaan Politik 64
4.3.1 Bentuk dan Jumlah Sumber 64
4.3.2 Distribusi Sumber dalam Masyarakat 68
4.3.3 Penggunaan Sumber-Sumber 69
4.3.4 Hasil Penggunaan Sumber-Sumber 72
4.3.4.1 Jumlah Individu yang Dikendalikan 72
4.3.4.2 Bidang-Bidang Kehidupan yang Dikendalikan 73
4.3.4.3 Kedalaman Pengaruh Kekuasaan 73
4.4 Distribusi Kekuasaan 74
4.4.1 Elit yang Memerintah 75
4.4.2 Model Pluralis 77
4.4.3 Model Kerakyatan 78
4.5 Kekuasaan Menurut Budaya Jawa 81

BAB 5 KEWENANGAN DAN LEGITIMASI 85

5.1 Pengantar 85
5.2 Sumber Kewenangan 86
5.3 Peralihan Kewenangan 89
5.4 Sikap Terhadap Kewenangan 90
5.5 Legitimasi 92
5.6 Obyek Legitimasi 93
5.7 Kadar Legitimasi 94
5.8 Cara Mendapatkan Legitimasi 96
5.9 Tipe-tipe Legitimasi 97
5.10 Legitimasi Itu Penting 98

5.11 Krisis Legitimasi 99

BAB 6 SISTEM PERWAKILAN KEPENTINGAN. 101

6.1 Pengantar 101
6.1.1 Pluralisme 102
6.1.2 Korporatisme 104
6.2 Kelompok Kepentingan 109

BAB 7 PARTAI POLITIK 113

7.1 Asal, Ciri dan Arti 113
7.2 Fungsi Partai Politik 116
7.2.1 Sosialisasi Politik 117
7.2.2 Rekrutmen Politik 118
7.2.3 Partisipasi Politik 118
7.2.4 Pemadu Kepentingan 119
7.2.5 Komunikasi Politik 119
7.2.6 Pengendalian Konflik. 120
7.2.7 Kontrol Politik 121
7.3 Tipologi Partai Politik 121
7.3.1 Asas dan Orientasi 122
7.3.2 Komposisi dan Fungsi Anggota. 122
7.3.3 Basis Sosial dan Tujuan 123
7.4 Sistem Kepartaian 124
7.4.1 Jumlah Partai 125
7.4.2 Jarak Ideologi 127

BAB 8 PERILAKU DAN PARTISIPASI POLITIK 131

8.1 Pengantar 131
8.2 Model Perilaku Politik 132
8.3 Pemimpin Politik 133
8.4 Partisipasi Politik 140
8.5 Tipologi, Partisipasi Politik 142
8.6 Model Partisipasi Politik 144
8.7 Perilaku Memilih 145

BAB 9 KONFLIK DAN PROSES POLITIK 149

9.1 Pengantar 149
9.2 Penyebab Konflik 151
9.3 Tipe-Tipe Konflik 153
9.4 Struktur Konflik 154
9.5 Tujuan Konflik 155
9.6 Intensitas Konflik 156
9.7 Pengaturan Konflik 159
9.8 Konflik dan Proses Politik 163

BAB 10 PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN 167

10.1 Pengantar 167
10.2 Pemerintah 167
10.2.1 Kesatuan dan Republik 169
10.2.2 Kabinet Parlementer dan Presidensial 170
10.3 Fungsi-Fungsi Pemerintahan 172
10.4 Perwakilan Rakyat 174
10.4.1 Sistem Pemilihan Umum. 176
10.5 Birokrasi 182
10.6 Penghakiman Peraturan 185

BAB 11 KEPUTUSAN POLITIK DAN KEBIJAKAN UMUM ... 189

11.1 Pengantar 189
11.2 Unsur-Unsur Pembuat Kebijakan 191
11.3 Isi Kebijakan umum 192
11.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan 194
11.5 Tahap-Tahap Kebijakan 197
11.6 Bentuk Dan Tipe Kebijakan Umum 199
11.7 Pembuat Keputusan Politik 202

BAB 12 POLITIK DAN EKONOMI 205

12.1 Pengantar 205
12.2 Sistem Ekonomi 206
12.3 Fungsi Pemerintah dalam Ekonomi 212
12.4 Politik Dan Kebijakan Ekonomi 217

BAB 13 MODEL-MODEL SISTEM POLITIK 221

13.1 Pengantar 221
13.2 Sistem Politik Otokrasi Tradisional 222
13.2.1 Kebaikan Bersama. 222
13.2.2 Identitas Bersama 222
13.2.3 Hubungan Kekuasaan 222
13.2.4 Legitimasi Kewenangan 224
13.2.5 Hubungan Ekonomi dan Politik 224
13.3 Sistem Politik Totaliter 225
13.4 Komunis 225
13.4.1 Kebaikan Bersama. 225
13.4.2 Identitas Bersama 226
13.4.3 Hubungan Kekuasaan 226
13.4.4 Legitimasi Kewenangan 227
13.4.5 Hubungan Politik dan Ekonomi 227
13.5 Sistem Politik Demokrasi 228
13.5.1 Kebaikan Bersama 228
13.5.2 Identitas Bersama 228

13.5.3 Hubungan Kekuasaan 229
13.5.4 Legitimasi Kewenangan 229
13.5.5 Hubungan Politik dan Ekonomi 230
13.6 Negara Berkembang 232

BAB 14 PERUBAHAN DAN PEMBANGUNAN POLITIK 237

14.1 Pengantar 237
14.2 Tujuan Pembangunan Politik 239
14.3 Obyek Perubahan Politik 240
14.4 Tipologi Perubahan Politik 243
14.5 Penyebab Perubahan Politik 246
14.6 Diktomi Masyarakat Tradisional dan Modern 247

DAFTAR PUSTAKA 255

BIOGRAFI SINGKAT 261

KATA PENGANTAR

Buku *Memahami Ilmu Politik* merupakan penyempurnaan dan penambahan atas tulisan yang berjudul *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* yang diterbitkan oleh Lembaga Penerbitan Universitas Airlangga, Surabaya pada tahun 1984. Selain penambahan dan pengurangan pada setiap bab yang terdahulu, termasuk perubahan judul beberapa bab, kini isi buku itu ditambah dengan tiga bab baru.

Ketiga bab itu meliputi bab kedua tentang "Kebaikan Bersama", bab keenam mengenai "Sistem Perwakilan Kepentingan", dan bab keempat belas tentang "Perubahan dan Pembangunan Politik." Oleh karena itu, buku ini tidak hanya menjadi empat belas bab, tetapi juga lebih lengkap.

Kelengkapan isi buku akan menggambarkan materi yang terinci, yang diuraikan pada setiap bab. Upaya revisi ini dilakukan berdasarkan umpan balik yang muncul dari kalangan mahasiswa di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Airlangga, FISIP-Universitas Wijaya Kusuma, dan berkat penelusuran ilmu yang penulis lakukan di Perpustakaan "Memorial Founder", Northern Illinois University, Amerika Serikat.

Dari segi taksonomi pendidikan, tingkat pengetahuan dibagi menjadi enam kemampuan, yaitu menghafal, memahami, menerapkan, menganalisis, mensintesis, dan mengevaluasikan objek pengetahuan. Adapun perubahan judul buku menjadi *Memahami Ilmu Politik* dimaksudkan untuk menyesuaikan tingkat pengetahuan minimal yang dicapai dari buku ini, yakni memahami konsep-konsep dasar ilmu politik.

Pemahaman ilmu politik dianggap penting karena buku ini terutama ditujukan untuk para mahasiswa tahap awal dan para pembaca pemula. Atas dasar itu, penyajiannya bukan menjadi jawaban atas permasalahan yang diteliti secara ilmiah, melainkan deskripsi terhadap sejumlah konsep penting yang ada dalam ilmu politik. Bentuk penyajiannya bukan sebagai hasil kajian suatu pengetahuan, tetapi sebagai alat untuk memahami dan mengkaji ilmu politik. Alat yang dikemukakan dalam buku ini tentu bukan satu- satunya.

Adapun proses penyelesaian buku ini berlangsung ketika penulis menempuh studi program doktor di Northern Illinois University, DeKalb, Illinois, Amerika Serikat. Hal itu dapat terlaksana sebab di antara semester kesatu dan semester yang berikut selalu ada saat libur selama kurang lebih satu bulan.

Di samping itu, pengertian istri dan kedua anak kami sangat membantu penulis menyelesaikan buku ini. Oleh karena itu, buku ini dipersembahkan kepada mereka bertiga. Ungkapan rasa terima kasih

dihaturkan pula untuk Pusat Antar Universitas (PAU) Studi Sosial Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. Lembaga pendidikan tinggi itu mengirimkan penulis untuk sekolah ke Amerika Serikat.

Selain itu, penulis juga berterima kasih kepada Profesor Dwight Y. King, pembimbing disertasi yang bersedia meminjamkan buku-bukunya sebagai bahan penulisan buku ini. Akhirnya, terima kasih pula kepada Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia atas kesediaan menerbitkan buku ini.

Ramlan Surbakti

DeKalb, Illinois, AS.

BAB 1
PENDAHULUAN

1.1 Pengantar

Tahun-tahun terakhir ini semakin banyak orang menyadari bahwa politik merupakan hal yang melekat pada lingkungan hidup manusia. Politik hadir di mana-mana, di sekitar kita. Sadar atau tidak, mau atau tidak, politik ikut mempengaruhi kehidupan kita sebagai individu maupun sebagai bagian dari kelompok masyarakat. Hal itu berlangsung sejak kelahiran sampai dengan kematian, tidak peduli apakah kita ikut mempengaruhi proses politik atau tidak? Karena politik mempengaruhi kehidupan semua orang maka Aristoteles pernah mengatakan, politik merupakan *master of science.*[1]

Maksudnya bukan dalam arti ilmu pengetahuan *(scientific),* tetapi ia menganggap, pengetahuan tentang politik merupakan kunci untuk memahami lingkungan. Bagi Aristoteles, dimensi politik dalam keberadaan manusia merupakan dimensi terpenting sebab ia mempengaruhi lingkungan lain dalam kehidupan manusia. Bagi Aristoteles, politik berarti mengatur apa yang seyogianya kita lakukan dan apa yang seyogianya tidak dilakukan. Penjelasan ini menyadarkan kita akan pentingnya mempelajari politik.

Kalau demikian, apakah politik itu? Dari berbagai kepustakaan ilmu politik disimpulkan ada tiga cara yang pernah digunakan untuk menjelaskan pengertian politik. Pertama, mengidentifikasikan kategori-kategori aktivitas yang membentuk politik. Dalam hal ini, Paul Conn menganggap konflik sebagai esensi politik (bab kesembilan). Kedua, menyusun suatu rumusan yang dapat merangkum apa saja yang dapat dikategorikan sebagai politik. Dalam kaitan ini, Harold Lasswell merumuskan politik sebagai "siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana". Ketiga, menyusun daftar pertanyaan yang harus dijawab untuk memahami politik. Dengan pertanyaan pokok itu diharapkan dapat memberi jawaban dengan gambaran yang setepatnya mengenai politik. Buku ini menggunakan cara yang kedua sebagai titik tolak. Walaupun demikian, cara yang pertama dengan berbagai pendekatan atau cara pandang juga digunakan.

1.2 Konsep-konsep Politik

Sejak awal hingga perkembangan yang terakhir ada sekurang-kurangnya lima pandangan mengenai politik. Pertama, politik ialah

usaha-usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan dan mewujudkan kebaikan bersama. Kedua, politik ialah segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Ketiga, politik sebagai segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. Keempat, politik sebagai kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. Kelima, politik sebagai konflik dalam rangka mencari dan/atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting. Kelima cara pandang dalam melihat politik tersebut dijelaskan berikut ini.

1.2.1 Klasik

Sebagaimana dikemukakan Aristoteles, pandangan klasik melihat politik sebagai suatu asosiasi warga negara yang berfungsi membicarakan dan menyelenggarakan hal ihwal yang menyangkut kebaikan bersama seluruh anggota masyarakat. Filosof ini membedakan urusan-urusan yang menyangkut kebaikan bersama (kepentingan publik) dengan urusan-urusan yang menyangkut kepentingan individu atau kelompok masyarakat (swasta). Pada hemat Aristoteles, urusan-urusan yang menyangkut kebaikan bersama memiliki nilai moral yang lebih tinggi daripada urusan-urusan yang menyangkut kepentingan swasta.

Menurut Aristoteles, manusia merupakan makhluk politik dan sudah menjadi hakikat manusia untuk hidup dalam polis.[2] Hanya dalam polis itu manusia dapat memperoleh sifat moral yang paling tinggi, karena di sana urusan-urusan yang berkenaan dengan seluruh masyarakat akan dibicarakan dan diperdebatkan, dan tindakan-tindakan untuk mewujudkan kebaikan bersama akan diambil. Di luar *polis* manusia dipandang sebagai makhluk yang berderajat di bawah manusia seperti binatang atau sebagai makhluk yang berderajat di atas manusia seperti Dewa atau Tuhan.[3]

Yang menjadi pertanyaan, apakah yang dimaksudkan dengan kepentingan umum atau kebaikan bersama? Apakah yang harus dipandang sebagai isi atau substansi kebaikan bersama? Siapakah yang harus menafsirkan suatu urusan merupakan kepentingan umum atau tidak?

Rumusan kepentingan umum yang dikemukakan oleh para sarjana sangat bervariasi. Sebagian orang mengatakan kepentingan umum merupakan tujuan-tujuan moral atau nilai-nilai ideal yang bersifat abstrak, seperti keadilan, kebajikan, kebahagiaan, dan kebenaran. Sebagian lagi merumuskan kepentingan umum sebagai keinginan orang banyak sehingga mereka membedakan *general will* (keinginan orang banyak atau kepentingan umum) dari *will of all* (keinginan

banyak orang atau kumpulan keinginan banyak orang).

Sementara itu, ada yang merumuskan kepentingan umum sebagai keinginan golongan mayoritas. Ilmuwan politik kontemporer, Samuel P. Huntington melukiskan kepentingan umum secara singkat sebagai kepentingan pemerintah karena lembaga pemerintahan dibentuk untuk menyelenggarakan kebaikan bersama.[4]

Konsep politik menurut pandangan klasik itu tampak sangat kabur. Ketidakjelasan ini akan menghadapkan kita kepada kesukaran dalam menentukan patokan kepentingan umum yang disetujui bersama dalam masyarakat. Namun, suatu hal yang patut mendapatkan perhatian dari pandangan klasik berupa penekanan yang diberikan pada "apa yang seharusnya" dicapai demi kebaikan bersama seluruh warga negara polis dan "dengan cara apa sebaiknya" tujuan-tujuan itu dicapai. Dengan kata lain, pandangan klasik lebih menekankan aspek filosofis (idea dan etik) daripada aspek politik.

Dalam pengertian politik terkandung tujuan dan etik masyarakat yang jelas. Berpolitik ialah membicarakan dan merumuskan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dan ikut serta dalam upaya mengejar tujuan bersama. Barangkali aspek filosofis ini yang merupakan kelebihan, dan karena itu menjadi ciri khas pandangan klasik. Dalam hal ini, aspek filosofis lebih ditekankan daripada aspek politik. Oleh karena itu, metode kajian yang digunakan bukan empirisme, melainkan metode spekulatif-normatif.

1.2.2 Kelembagaan

Pandangan ini melihat politik sebagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Dalam hal ini, Max Weber merumuskan negara sebagai komunitas manusia yang secara sukses memonopoli penggunaan paksaan fisik yang sah dalam wilayah tertentu.[5]

Negara dipandang sebagai sumber utama hak untuk menggunakan paksaan fisik yang sah. Oleh karena itu, politik bagi Weber merupakan persaingan untuk membagi kekuasaan atau persaingan untuk mempengaruhi pembagian kekuasaan antarnegara maupun antarkelompok di dalam suatu negara. Menurutnya, negara merupakan suatu struktur administrasi atau organisasi yang kongkret, dan dia membatasi pengertian negara semata-mata sebagai paksaan fisik yang digunakan untuk memaksakan ketaatan.

Berdasarkan pendapat Weber disimpulkan tiga aspek sebagai ciri negara, yaitu:

1. berbagai struktur yang mempunyai fungsi yang berbeda, seperti jabatan, peranan, dan lembaga-lembaga, yang semuanya memiliki tugas yang jelas batasnya, yang bersifat kompleks, formal dan permanen;

2. kekuasaan untuk menggunakan paksaan dimonopoli oleh negara. Negara memiliki kewenangan yang sah untuk membuat putusan yang final dan mengikat seluruh warga negara. Para pejabatnya mempunyai hak untuk menegakkan putusan itu seperti menjatuhkan hukuman dan menanggalkan hak milik. Dalam hal ini, untuk melaksanakan kewenangan maka negara menggunakan aparatnya, seperti polisi, militer, jaksa, hakim, dan petugas lembaga pemasyarakatan; dan
3. kewenangan untuk menggunakan paksaan fisik hanya berlaku dalam batas-batas wilayah negara tersebut.

Sebelum Perang Dunia Kedua, sarjana-sarjana ilmu politik mengidentifikasikan politik sebagai studi mengenai negara. Dalam hal ini, ada pelbagai kepustakaan yang berjudul "Pengantar Ilmu Politik" yang diawali dengan pernyataan, ilmu politik bermula dan berakhir dengan negara. Atas dasar itu, ada buku yang ditulis oleh empat sarjana ilmu politik di Amerika Serikat. Mereka merumuskan ilmu politik sebagai ilmu yang mempelajari *modern national state, its institutions; laws, and processes.*[6]

Akan tetapi, dewasa ini para ilmuwan politik tidak lagi menggunakan konseptualisasi itu sebab mereka berpendapat, politik merupakan gejala serba hadir dalam masyarakat apa saja, yang tidak terbatas pada masyarakat-negara atau negara modern. Lalu mereka mencari dan merumuskan konsep politik yang sejauh mungkin dapat diterapkan dalam sebanyak mungkin tempat dan waktu.

Lalu dipertanyakan, mengapa mereka tidak lagi menggunakan pandangan kelembagaan? Mereka mengajukan empat kritik terhadap pandangan kelembagaan.[7] Pertama, konsep itu terlalu sempit. Ciri- ciri negara yang disebutkan itu berlaku pada masyarakat yang berbentuk negara, khususnya negara-negara industri maju seperti Eropa Barat dan Amerika Utara. Sebagaimana diketahui, ada pelbagai masyarakat suku atau masyarakat yang baru merdeka, yang sekalipun belum memenuhi ciri-ciri negara modern tetapi sudah melaksanakan proses dan kegiatan politik.

Masyarakat yang disebutkan terakhir ini belum memenuhi ciri- ciri negara modern. Hal itu disebabkan:

1. belum ada diferensiasi struktur dan spesialisasi peranan yang jelas. Biasanya yang terjadi berupa satu struktur melaksanakan lebih dari satu fungsi. Kepala suku berperan sebagai ketua adat dan pemimpin agama maupun sebagai kepala pemerintahan dan pemilik sumber ekonomi. Dengan kata lain, struktur masyarakatnya masih bersifat sederhana dan informal, tetapi kegiatan politik juga berlangsung dalam masyarakat seperti ini;
2. tidak memiliki struktur yang memonopoli kewenangan dalam menggunakan paksaan fisik sebab kekuasaan terpencar atau

terdistribusi pada seluruh anggota masyarakat. Memang ada kontrol terhadap perilaku anggota masyarakat namun bukan bersifat paksaan fisik, melainkan berupa sanksi moral dan psikologis, seperti pengucilan dari pergaulan, sindiran, gosip, teguran; dan

3. batas wilayah masyarakat belum jelas sebab penduduk cenderung berpindah, termasuk apabila tidak senang lagi terhadap pemimpin masyarakat setempat.

Kedua, dalam negara-negara industri maju kekuasaan tidak terpusat pada negara melainkan terdistribusikan pada negara-negara bagian dan kepada berbagai kekuatan politik dalam masyarakat. Ketiga, konseptualisasi di atas terlalu melihat negara dari sudut juridis formal sehingga negara cenderung dilihat sebagai gejala yang statis. Keempat, yang melakukan kegiatan bukan lembaga negara (yang tidak memiliki nilai dan kepentingan), tetapi elit yang memegang jabatan tersebut yang ternyata memiliki nilai dan kepentingan sendiri. Oleh karena itu, perilaku elit yang menduduki jabatan pada lembaga tersebut yang dipelajari, bukan lembaganya. Demikian kritik yang diajukan oleh kaum *behavioralist.*

Akan tetapi, pada tahun 1980-an sejumlah ilmuwan politik Amerika Serikat kembali menjadikan negara sebagai fokus kajian.[8] Mereka memandang negara tidak lagi sekadar arena persaingan kepentingan di antara berbagai kepentingan dalam masyarakat, tetapi juga sebagai lembaga yang memiliki otonomi (terlepas dari pengaruh masyarakat), dan memiliki kemampuan (yang melaksanakan kebijaksanaan yang dibuat sendiri). Negara dilihat sebagai lembaga yang memiliki kepentingan yang berbeda dari berbagai kepentingan yang bersaingan atau bertentangan dalam masyarakat. Pandangan ini disebut juga sebagai *statist perspective* (perspektif negara).

1.2.3 Kekuasaan

Pandangan ketiga melihat politik sebagai kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. Oleh karena itu, ilmu politik dirumuskan sebagai ilmu yang mempelajari hakikat, kedudukan, dan penggunaan kekuasaan di manapun kekuasaan itu ditemukan.

Robson merupakan salah seorang yang mengembangkan pandangan tentang kekuasaan ini. Dirumuskan, ilmu politik sebagai ilmu yang memusatkan perhatian pada perjuangan untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan, mempengaruhi pihak lain, ataupun menentang pelaksanaan kekuasaan. Ilmu politik mempelajari hal ihwal yang berkaitan dengan kekuasaan dalam masyarakat, yakni sifat, hakikat, dasar, proses-

proses, ruang lingkup, dan hasil-hasil kekuasaan.[9]

Yang menjadi pertanyaan, apakah yang dimaksud dengan kekuasaan? Menurut pandangan ini, kekuasaan merupakan kemampuan mempengaruhi pihak lain untuk berpikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi. Kekuasaan dilihat sebagai interaksi antara pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi, atau yang satu mempengaruhi dan yang lain mematuhi. Hubungan ini selalu diamati dan dipelajari oleh ilmuwan politik yang mengikuti pandangan ketiga ini.

Konsep politik sebagai perjuangan mencari dan mempertahankan kekuasaan juga memiliki sejumlah kelemahan. Pertama, konseptualisasi tersebut tidak membedakan kekuasaan yang beraspek politik dari kekuasaan yang tidak beraspek politik. Misalnya, kemampuan para kiai atau pendeta untuk mempengaruhi jemaah agar melaksanakan ajaran agama tidaklah beraspek politik. Hal itu karena tidak berkaitan dengan pemerintah selaku pemegang kewenangan yang mendistribusikan nilai-nilai, melainkan menyangkut lingkungan masyarakat yang lebih terbatas. Namun, apabila konseptualisasi di atas diikuti maka kemampuan para pemimpin agama untuk mempengaruhi cara berpikir dan perilaku anggota jemaah, termasuk dalam kategori kegiatan politik. Kedua, kekuasaan hanya salah satu konsep dalam ilmu politik. Selain kekuasaan, ilmu politik masih memiliki konsep-konsep yang lain, seperti kewenangan, legitimasi, konflik, konsensus, kebijakan umum, integrasi politik, dan ideologi. Jadi, politik sebagai kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan merupakan konseptualisasi yang terlalu luas dan kurang tajam. Walaupun demikian harus dicatat konsep kekuasaan politik merupakan salah satu konsep yang tak terpisahkan dari ilmu politik.

1.2.4 Fungsionalisme

Fungsionalisme memandang politik sebagai kegiatan merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum. Menyimpang dari pandangan kelembagaan di atas, dewasa ini para ilmuwan politik memandang politik dari kacamata fungsional. Menurut mereka, politik merupakan kegiatan para elit politik dalam membuat dan melaksanakan kebijakan umum.

Di antara ilmuwan politik yang menggunakan kacamata fungsional dalam mempelajari gejala politik ialah David Easton dan Harold Lasswell. Easton merumuskan politik sebagai *The authoritative allocation of values for a society,*[10] atau alokasi nilai-nilai secara otoritatif, berdasarkan kewenangan, dan karena itu mengikat untuk suatu masyarakat.

Oleh karena itu, yang digolongkan sebagai perilaku politik berupa

setiap kegiatan yang mempengaruhi (mendukung, mengubah, menentang) proses pembagian dan penjatahan nilai-nilai dalam masyarakat.

Sementara itu, Lasswell menyimpulkan proses politik sebagai masalah *Who gets what, when, how*,[11] atau masalah siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana. "Mendapatkan apa" artinya mendapatkan nilai-nilai. "Kapan" berarti ukuran pengaruh yang digunakan untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan nilai-nilai terbanyak. "Bagaimana" berarti dengan cara apa seseorang mendapatkan nilai-nilai.

Yang menjadi pertanyaan, apa yang dimaksud dengan nilai-nilai? Fungsionalisme mengartikan nilai-nilai sebagai hal-hal yang diinginkan, hal-hal yang dikejar oleh manusia, dengan derajat kedalaman upaya yang berbeda untuk mencapainya. Nilai-nilai itu ada yang bersifat abstrak berupa prinsip-prinsip hidup yang dianggap baik, seperti keadilan, keamanan, kebebasan, persamaan, demokrasi, kepercayaan kepada Tuhan yang Maha Esa, kemanusiaan, kehormatan, dan nasionalisme. Di samping bersifat abstrak, ada pula nilai-nilai yang bersifat kongkret, seperti pangan, sandang, perumahan, fasilitas kesehatan, fasilitas pendidikan, sarana perhubungan dan komunikasi, dan rekreasi. Pendek kata, nilai- nilai itu ada yang berupa kebutuhan ideal spiritual, ada pula yang bersifat materiil-jasmaniah. Nilai-nilai yang abstrak dan kongkret itu dirumuskan dalam bentuk kebijakan umum yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah. Jadi, kegiatan mempengaruhi pemerintah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum berarti mempengaruhi pembagian dan penjatahan nilai-nilai secara otoritatif untuk suatu masyarakat.

Kelemahan pandangan fungsionalisme ialah menempatkan pemerintah sebagai sarana dan wasit terhadap persaingan di antara berbagai kekuatan politik untuk mendapatkan nilai-nilai yang terbanyak dari kebijakan umum. Fungsionalisme mengabaikan kenyataan bahwa pemerintah juga memiliki kepentingan sendiri, baik berupa kepentingan yang melekat pada lembaga pemerintah (yang mewakili kepentingan umum) maupun kepentingan para elit yang memegang jabatan (melaksanakan peranan).

Di samping itu, fungsionalisme cenderung melihat nilai-nilai secara instrumental bukan sebagai tujuan seperti yang ditekankan pandangan klasik. Bagi fungsionalisme nilai-nilai sebagai tujuan bersifat sangat relatif karena berbeda dari satu tempat dan waktu ke tempat dan waktu yang lain. Dalam hal ini, dilupakan politik tidak pernah dapat bersifat netral, bahwa politik secara ideal seharusnya menyangkut kebaikan bersama.

1.2.5 Konflik

Menurut pandangan ini, kegiatan untuk mempengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum tiada lain sebagai upaya untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai. Dalam memperjuangkan upaya itu seringkali terjadi perbedaan pendapat, perdebatan, persaingan, bahkan pertentangan yang bersifat fisik di antara berbagai pihak. Dalam hal ini antara pihak yang berupaya mendapatkan nilai-nilai dan mereka yang berupaya keras mempertahankan apa yang selama ini telah mereka dapatkan, antara pihak yang sama-sama berupaya keras untuk mendapatkan nilai-nilai yang sama dan pihak yang sama-sama mempertahankan nilai-nilai yang selama ini mereka kuasai.[12]

Perbedaan pendapat, perdebatan, persaingan, bahkan pertentangan dan perebutan dalam upaya mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai disebut konflik. Oleh karena itu, menurut pandangan konflik, pada dasarnya politik adalah konflik. Pandangan ini ada benarnya sebab konflik merupakan gejala yang serba-hadir dalam masyarakat, termasuk dalam proses politik. Selain itu, konflik merupakan gejala yang melekat dalam setiap proses politik.

Akan tetapi, konseptualisasi ini tidak seluruhnya tepat. Hal itu disebabkan, selain konflik, konsensus, kerja sama, dan integrasi juga terjadi dalam hampir semua proses politik. Perbedaan pendapat, perdebatan, persaingan, dan pertentangan untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai itu justru diselesaikan melalui proses dialog sehingga sampai pada suatu konsensus maupun diselesaikan lewat kesepakatan dalam bentuk keputusan politik yang merupakan pembagian dan penjatahan nilai- nilai. Oleh karena itu, keputusan politik merupakan upaya penyelesaian konflik politik.

Kelemahan lain dari konseptualisasi ini ialah konflik tidak semua berdimensi politik sebab selain konflik politik terdapat pula konflik pribadi, konflik ekonomi, konflik agama, yang tidak selalu diselesaikan melalui proses politik. Apabila konflik- konflik yang disebutkan belakangan ini berkaitan dengan pemerintah atau diselesaikan melalui proses politik maka konflik- konflik yang semula tidak berdimensi politik berkembang menjadi konflik politik.

Dari segi metodologi, kelima pandangan itu acap kali dikelompokan menjadi dua kategori umum, yakni tradisional dan behavioralisme. Ilmu politik tradisional memandang gejala politik dari segi normatif (*ought to be atau yang seharusnya*) dan menganggap tugas ilmu politik untuk memahami dan memerikan gejala politik, bukan menjelaskan apalagi memperkirakan apa yang akan terjadi. Ilmu politik tradisional melihat politik sebagai perwujudan tujuan masyarakat-negara. Termasuk ilmu politik tradisional dalam hal ini yang berupa pandangan klasik dan kelembagaan.

Behavioralisme memandang politik dari segi apa adanya (*what it is*) yang berupaya menjelaskan mengapa gejala politik tertentu terjadi seperti itu, kalau mungkin memperkirakan juga gejala politik apa yang akan terjadi. Behavioralisme me ihat politik sebagai kegiatan (perilaku), yang berawal dengan asumsi terdapat keajegan atau pola dalam perilaku manusia. Oleh karena itu, politik sebagai pola perilaku dapat dijelaskan dan diperkirakan. Termasuk behavioralisme da am hal ini yang berupa kekuasaan, konflik, dan fungsionalisme.

1.3 Asumsi-asumsi Politik

Setiap konsep dan teori bermula dari sejumlah anggapan dasar (asumsi) yang menjadi titik tolak kerangka berpikirnya. Pandangan fungsionalisme dalam ilmu politik berawal dari asumsi bahwa masyarakat dan sistem politik mengandung bagian-bagian yang berbeda fungsi. Namun bagian-bagian itu tergantung satu sama lain. Akibatnya, masyarakat dan sistem politik selalu berada dalam keadaan berkeseimbangan dan konsensus, dan karena itu stabil.

Sebaliknya, pandangan konflik bermula dari asumsi bahwa masyarakat dan sistem politik terdiri atas bagian-bagian yang masing-masing memiliki kepentingan yang bertentangan sehingga masyarakat dan sistem politik selalu berada dalam keadaan ketidakseimbangan dan konflik. Atas dasar itu, maka tidak stabil. Jadi, salah satu faktor penting yang membedakan suatu teori dari teori yang lain terletak pada asumsi-asumsi yang mendasarinya.

Berdasarkan uraian di atas, sebelum merumuskan konsep politik yang menjadi pedoman penulisan, pada bab berikut dikemukakan sejumlah asumsi yang mendasari konseptualisasi itu.[13]

Pertama, setiap masyarakat menghadapi kelangkaan dan keterbatasan sumber-sumber sehingga konflik timbul dalam proses penentuan distribusi. Kedua, kelompok yang dominan dalam masyarakat ikut serta dalam proses pendistribusian dan pengalokasian sumber-sumber melalui keputusan politik sebagai upaya menegakkan pelaksanaan keputusan politik. Ketiga, pemerintah mengalokasikan sumber-sumber yang langka pada beberapa kelompok dan individu, tetapi mengurangi atau tak mengalokasikan sumber-sumber itu kepada kelompok dan individu yang lain. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak akan pernah menguntungkan semua pihak. Keempat, ada tekanan secara terus-menerus untuk mengalokasikan sumber-sumber yang langka. Tekanan-tekanan berupa petisi, demonstr si, protes, huru- hara, dan perdebatan dalam proses pemilihan umum yang berasal dari golongan yang tidak puas (tidak kebagian atau merasa dirugikan) terhadap pola distribusi sumber yang ada merupakan gejala umum dalam

masyarakat. Kelima, meluasnya tekanan-tekanan maka kelompok atau individu yang mendapatkan keuntungan dari pola distribusi sumber yang ada berupaya keras untuk mempertahankan struktur yang menguntungkan. Keenam, makin mampu penguasa meyakinkan masyarakat umum bahwa sistem politik yang ada memiliki keabsahan (legitimasi) maka makin mantap kedudukan penguasa dan kelompok yang diuntungkan dalam perjuangan mereka menghadapi golongan yang menghendaki perubahan. Pada setiap masyarakat, penguasa berusaha mempertahankan kekuasaannya yang istimewa. Upaya itu dilakukan dengan mencari pembenaran-pembenaran dalam bentuk ideologi, mitos nasional, ajaran agama, dan formula- formula politik lainnya. Maksudnya, penguasa acap kali melakukan pembohongan atau setengah benar-setengah bohong untuk meyakinkan masyarakat. Ketujuh, politik tetap merupakan *the art of the possible*:[14] banyak kebijakan ideal yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat ternyata hanya berupa pemecahan yang semu sebab sulit dilaksanakan dalam kenyataan. Dalam dunia nyata, ada pelbagai kendala yang berupa watak manusia, kekuasaan, pranata-pranata sosial, kelangkaan teknologi, dan faktor tak terduga yang lain yang membatasi apa yang secara aktual dapat dilakukan. Kedelapan, dalam politik tidak ada yang serba gratis. Maksudnya, setiap aksi yang dilakukan selalu ada ongkos yang harus dibayar atau risiko yang mesti ditanggung. Setiap usul kebijakan untuk memecahkan masalah selalu mengandung unsur untung-rugi. Sama halnya manusia yang sukar mengharapkan tercapainya semua nilai dan tujuan yang ditetapkan karena tujuan yang satu akan merugikan pada sisi yang lain. Tuntutan perluasan demokrasi berupa kontrol masyarakat yang semakin besar atas penyelenggaraan pemerintahan, mungkin akan mengurangi efektivitas pemerintahan. Sementara itu, pemerintahan yang semakin efektif, mungkin menghendaki pertanggungjawaban pemerintah yang terbatas pada masyarakat umum. Lalu akhirnya, peranan penting yang dimainkan manusia dalam proses politik. Konflik untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber yang langka menjadi konflik antarmanusia sebagai individu maupun kelompok. Manusialah yang menjadi subjek politik, yang menggunakan lembaga-lembaga politik formal untuk memanipulasikan dan mengendalikan masyarakat, dan manusia pula yang menjadi objek politik, yang dikendalikan penguasa dan menjadi ancaman atas kekuasaan penguasa.

1.4 Rangkuman

Berawal dari kelima konsep tentang politik dan kesembilan asumsi di atas dirumuskan suatu konsep politik yang lebih komprehensif. Politik

ialah interaksi antara pemerintah dan masyarakat, dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu.

Definisi itu mengandung tujuh istilah yang memerlukan penjelasan lebih lanjut, yakni interaksi, pemerintah, masyarakat, proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan, yang mengikat, kebaikan bersama, dan wilayah tertentu. Pengertian interaksi berbeda dengan pengertian aksi-reaksi, walaupun sama-sama merupakan hubungan. Hubungan dalam aksi-reaksi atau stimuli- respon dalam psikologi berasal dari ilmu alam yang mengatakan, besarnya reaksi atau respon ditentukan dengan besarnya aksi atau stimuli.

Sifat hubungan aksi-reaksi itu searah (*unilinear*). Hubungan dalam interaksi bersifat dua arah atau lebih. Reaksi atau respon yang timbul dalam interaksi tidak hanya ditentukan oleh aksi itu, tetapi juga oleh aksi yang lain. Reaksi juga ikut menentukan suatu aksi (tepatnya: besarnya aksi juga ikut dipengaruhi dari perkiraan besarnya reaksi. Hubungan antara pemerintah dan masyarakat akan bersifat interaksi. Lain sistem politik lain pula derajat kedalaman dan pola interaksi antara pemerintah dan masyarakat. Pengaruh masyarakat terhadap pemerintah lebih besar pada sistem politik demokrasi (liberal) dibandingkan dengan sistem politik totaliter (baik komunis maupun fasis).

Yang dimaksud dengan pemerintah ialah semua lembaga yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Pembuatan peraturan, penerapan peraturan, dan penegakkan peraturan (keputusan politik). Salah satu ciri khas pemerintah ialah kewenangannya membuat dan melaksanakan kebijakan umum. Dalam hal ini, pemerintah merupakan mekanisme penetapan aturan-aturan berperilaku bagi anggota masyarakat, yang semuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara.

Lebih jauh hal itu akan diuraikan pada bab tentang "Kebaikan Bersama" dan bab mengenai "Negara dan Pemerintah". Jadi, yang dimaksudkan berupa pemerintah dalam arti yang luas, yakni lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga judikatif. Setiap tindakan pemerintah —undang-undang yang dibuat lembaga legislatif, peraturan yang dibuat dan diterapkan lembaga eksekutif, dan putusan yang ditetapkan lembaga judikatif— mengandung tujuan ataupun akibat menciptakan dan mengalokasikan nilai-nilai yang bersifat materiil maupun nonmateriil.

Apa saja yang dilakukan lembaga-lembaga pemerintah dapat dikategorikan sebagai politik, tetapi politik tidak terbatas pada kegiatan lembaga pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah hanya salah satu unsur dalam proses politik. Yang dipelajari ilmu politik

tidak hanya kegiatan lembaga pemerintah, tetapi juga kegiatan elit-elit yang melaksanakan fungsi-fungsi lembaga pemerintahan.

Yang dimaksud dengan masyarakat (juga dalam arti yang luas), yakni seluruh individu dan kelompok. Yang berinteraksi dengan pemerintah tidak hanya kelompok dan organisasi masyarakat, tetapi juga individu anggota masyarakat. Kegiatan memilih wakil rakyat atau pimpinan politik dan pemerintahan (perilaku memilih) dan kegiatan-kegiatan lain seperti upaya mempengaruhi pejabat pemerintah dengan kontak pribadi dan mengirim surat (partisipasi politik pada umumnya) merupakan sejumlah contoh interaksi individu anggota masyarakat dengan pemerintah.

Sementara itu, watak manusia yang cenderung berkelompok, dan karena kelompok dan organisasi dianggap lebih efektif mempengaruhi pemerintah daripada secara individual maka di dalam masyarakat dikenal ada berbagai pengelompokan. Dari segi status sosial dan status ekonomi dikenal pengelompokan masyarakat di kalangan atas, menengah, dan bawah. Secara kultural dikenal pengelompokan berdasarkan suku, agama, dan ras. Dari segi kelas dikenal pengelompokan masyarakat pemilik modal dan pekerja. Lalu dari segi politik dikenal pengelompokan berdasarkan kepentingan (kelompok kepentingan), dan pengelompokan berdasarkan *platform* politik (partai-partai politik) serta menurut kekuasaan (elite dan khalayak).

Oleh karena itu, ilmu politik juga mempelajari perilaku kelompok dalam interaksinya dengan lembaga-lembaga pemerintah. Hal itu disebabkan (kecuali partai politik) kelompok tersebut tidak secara khusus melaksanakan fungsi-fungsi politik. Yang dipelajari ilmu politik tidak hanya perilaku kelompok, tetapi juga perilaku anggota kelompok. Jadi, yang dikategorikan politik adalah interaksi individu dan kelompok dengan pemerintah.

Yang menjadi pusat perhatian ilmu politik ialah proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Dalam hal ini, keputusan yang mengikat (otoritatif) tentang kebaikan bersama untuk suatu unit politik. Keputusan merupakan pilihan terbaik dari berbagai alternatif, dan alternatif itu dapat berupa program-program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, dapat pula berupa elit-elit yang akan menyelenggarakan program- program. Berbagai program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat-negara disebut pula sebagai kebijakan umum sedangkan elit-elit yang menyelenggarakan kebijakan umum disebut pejabat pemerintah. Alternatif berupa program dan elit politik tidak selalu merupakan alternatif yang tak mengandung kelemahan dan dampak negatif sehingga keputusan politik seringkali merupakan alternatif terbaik dari berbagai alternatif yang kesemuanya memiliki kelemahan atau dampak negatif.

Keputusan berupa kebijakan umum menyangkut tiga hal, yaitu

penyerapan sumber-sumber materiil dan manusia dari masyarakat (ekstraktif), distribusi dan alokasi sumber-sumber kepada masyarakat (distributif), dan pengaturan perilaku anggota masyarakat (regulatif). Setiap tindakan pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan akan menyangkut salah satu atau kombinasi dari dua atau tiga hal tersebut. Pengertian distribusi dan alokasi tidak sama. Distribusi berarti pembagian secara relatif merata kepada semua anggota masyarakat, sedangkan alokasi berarti yang mendapat bagian cenderung kelompok atau sektor masyarakat tertentu sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan atau sesuai dengan situasi yang dihadapi pada waktu itu. Alokasi terjadi karena kelangkaan dan keterbatasan sumber-sumber yang tersedia apabila dibandingkan dengan jumlah permintaan dan tuntutan dari masyarakat.

Penyerapan sumber-sumber materiil dari masyarakat merupakan penarikan dan pengolahan sumber dari masyarakat domestik maupun internasional untuk kemudian didistribusikan dan dialokasikan kepada masyarakat. Tanpa kebijakan yang bersifat ekstraktif, distribusi dan alokasi sumber-sumber kepada masyarakat akan mustahil. Pemungutan pajak, bea cukai dan tarif, iuran dan retribusi dari masyarakat, dan pengolahan sumber alam yang terkandung dalam wilayah suatu negara merupakan sejumlah contoh penyerapan sumber materiil dari masyarakat secara domestik. Sedangkan mendapatkan bantuan dari negara-negara lain dan badan- badan internasional berupa pinjaman maupun hibah merupakan contoh penyerapan sumber materiil dari dunia internasional. Penyerapan sumber manusia, antara lain, seleksi, pengangkatan, dan latihan pegawai atau tenaga kerja (personil).

Pembagian dan penjatahan sumber-sumber dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat materiil jasmaniah seperti kebutuhan dasar manusia (pangan, sandang dan perumahan, kesehatan, pendidikan, dan kesempatan kerja) dan sarana transportasi dan komunikasi maupun yang bersifat nonmateriil, seperti rasa aman, keadilan, persamaan, kebebasan, jaminan atas hak berpartisipasi dan hak berusaha, jaminan atas kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya, dan rekreasi. Pembagian dan penjatahan sumber-sumber yang dimaksud ditentukan oleh keberhasilan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan umum yang bersifat ekstraktif. Sedangkan siapa yang mendapatkan sumber-sumber apa akan ditentukan oleh ideologi dan/atau pola distribusi kekuasaan yang ada dalam masyarakat tersebut.

Kebijakan yang bersifat regulatif ialah penetapan sejumlah peraturan dan kewajiban yang harus dipatuhi tidak hanya oleh warga masyarakat, tetapi juga oleh para penyelenggara pemerintahan. Sejumlah peraturan diperlukan tidak hanya untuk menciptakan

ketertiban dalam masyarakat dan demi kelancaran pelaksanaan kebijakan ekstraktif dan distributif, tetapi juga untuk menjamin hak-hak asasi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan maupun kelompok dominan yang lain dalam masyarakat.

Keputusan mengenai elit yang akan menyelenggarakan kebijakan umum meliputi seleksi, pemilihan dan/atau pengangkatan seseorang atau kelompok orang untuk melaksanakan fungsi dan peranan politik tertentu dalam sistem politik negara yang bersangkutan. Sejumlah contoh keputusan yang menyangkut elit politik ini, seperti pemilihan para wakil rakyat (melalui pemilihan umum), pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan dan penetapan para anggota dan pemimpin lembaga-lembaga tinggi negara, seleksi dan pengangkatan menteri-menteri, pemilihan dan pengangkatan kepala daerah dan kepala desa, pemilihan dan penetapan para pengurus partai politik dan kelompok kepentingan, dan pemilihan dan penetapan personil untuk jabatan-jabatan politik yang lain.

Interaksi yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik ialah kegiatan lembaga-lembaga pemerintah dan para pejabatnya dalam membuat, melaksanakan, dan menegakkan keputusan karena pemerintah yang berwenang membuat dan melaksanakan keputusan politik. Selain itu, kegiatan berbagai kelompok masyarakat mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik sebab masyarakat berhak mempengaruhi proses politik. Termasuk dalam kategori yang terakhir ini berupa menentang, mendukung, mengubah, dan mengajukan alternatif lain dari kebijakan umum yang ada. Kecuali itu, mendukung, menentang, mengubah, dan mengajukan alternatif lain dari elit politik yang akan bekerja guna mengejar tujuan masyarakat.

Yang dimaksud dengan keputusan tentang kebaikan bersama ialah keputusan tentang tujuan masyarakat atau tentang negara dan masyarakat yang dianggap paling baik oleh seluruh anggota masyarakat (*general will bukan will of all*). Apa yang dianggap sebagai kebaikan bersama oleh suatu sistem politik mungkin berbeda dengan apa yang dianggap kebaikan bersama oleh sistem politik lain, tetapi perbedaannya dalam banyak hal lebih dalam derajatnya daripada jenisnya (*not in kind but in degree*). Walaupun pengertian dan isi kebaikan bersama itu acap kali diperdebatkan, tetapi semua pihak sepakat, keputusan politik harus menyangkut kebaikan bersama atau kepentingan umum (*public interest*).

Yang dimaksud dengan wilayah tertentu ialah unit politik, seperti bangsa-negara (*nation-state*), propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Kongkretnya, ada keputusan politik yang menyangkut dan mempengaruhi seluruh bangsa-negara, yakni keputusan yang dibuat

oleh pemerintah nasional. Ada pula keputusan yang menyangkut dan mempengaruhi hanya suatu propinsi, yakni keputusan yang dibuat pemerintah daerah/propinsi. Demikian seterusnya sampai dengan keputusan desa. Dalam setiap sistem pemerintahan, pemerintah lokal mempunyai kewenangan membuat keputusan yang hanya berlaku di daerah tersebut. Yang berbeda dari suatu sistem pemerintahan dengan sistem yang lain menyangkut perihal derajat otonomi pemerintah lokal. Pendek kata, para ilmuwan politik dewasa ini cenderung mempelajari interaksi antara pemerintah (sebagai lembaga maupun elit pemegang peranan) dan masyarakat (individu maupun kelompok), dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat mengenai kebaikan bersama untuk seluruh masyarakat. Mereka memusatkan kajian pada pola perilaku politik para pembuat dan pelaksana keputusan politik, pada proses berbagai kelompok dan individu yang mempengaruhi keputusan politik, pada pengaruh kebijakan umum terhadap masyarakat, dan hubungan kehidupan politik dengan perubahan sosial ekonomi dan budaya dalam masyarakat.

Apabila konsep-konsep yang menjelaskan pengertian politik dibaca kembali dapatlah disimpulkan bahwa pada dasarnya politik mengandung empat aspek, yakni perilaku politik pemerintah dan masyarakat (interaksi), kemampuan mengikat yang dimiliki setiap keputusan politik, keputusan untuk masyarakat umum (demi kebaikan bersama dan unit politik), dan konflik, konsensus dan perubahan.

1.5 Perilaku Politik

Interaksi antara pemerintah dan masyarakat, di antara lembaga-lembaga pemerintah, dan di antara kelompok dan individu dalam masyarakat dalam rangka proses pembuatan, pelaksanaan, dan penegakkan keputusan politik pada dasarnya merupakan perilaku politik. Di tengah masyarakat, individu berperilaku dan berinteraksi. Sebagian dari perilaku dan interaksi dapat ditandai akan berupa perilaku politik, yaitu perilaku yang bersangkutpaut dengan proses politik. Sebagian lainnya berupa perilaku ekonomi, keluarga, agama, dan budaya. Termasuk ke dalam kategori kegiatan ekonomi, yakni kegiatan yang menghasilkan barang dan jasa, menjual dan membeli barang dan jasa, mengkonsumsi barang dan jasa, menukar, menanam, dan menspekulasikan modal. Namun, hendaklah diketahui pula tidak semua individu ataupun kelompok masyarakat mengerjakan kegiatan politik.

Ada pihak yang memerintah, ada pula yang menaati pemerintah; yang satu mempengaruhi, yang lain menentang, dan hasilnya

berkompromi; yang satu menjanjikan, yang lain kecewa karena janji tidak dipenuhi; berunding dan tawar-menawar; yang satu memaksakan putusan berhadapan dengan pihak lain yang mewakili kepentingan rakyat yang berusaha membebaskan; yang satu menutupi kenyataan yang sebenarnya (yang merugikan masyarakat atau yang akan mempermalukan) pihak lain berupaya memaparkan kenyataan yang sesungguhnya; dan mengajukan tuntutan, memperjuangkan kepentingan, mencemaskan apa yang akan terjadi. Semua ini merupakan perilaku politik.[15]

Yang selalu melakukan kegiatan politik ialah pemerintah (lembaga dan peranannya) dan partai politik karena fungsi mereka dalam bidang politik. Oleh karena itu, perilaku politik dibagi dua, yakni perilaku politik lembaga-lembaga dan para pejabat pemerintah, dan perilaku politik warga negara biasa (baik individu maupun kelompok). Yang pertama bertanggungjawab membuat, melaksanakan, dan menegakkan keputusan politik, sedangkan yang kedua tidak berwenang seperti yang pertama tetapi berhak mempengaruhi pihak yang pertama dalam melaksanakan fungsinya karena apa yang dilakukan pihak pertama menyangkut kehidupan pihak kedua. Kegiatan politik pihak kedua ini disebut partisipasi politik.

Suatu keluarga sebagai kelompok juga melaksanakan berbagai kegiatan dalam pelbagai bidang, dan karena itu pula mengerjakan kegiatan-kegiatan, seperti ekonomi, pendidikan, agama, rekreasi, dan politik. Perilaku keluarga yang berusaha mendapatkan penghasilan untuk biaya hidup, misalnya perilaku ekonomi. Perilaku mereka dalam berolahraga ataupun menonton film adalah perilaku rekreasi; upaya mengajari anak tentang cara hidup yang baik dan mendorong upaya anak belajar di sekolah merupakan perilaku pendidikan; kegiatan warga masyarakat beribadah berupa sembahyang dan berdoa maupun berpuasa, bersedekah dan membantu orang lain untuk berdiri sendiri merupakan perilaku agama.

Apabila para anggota keluarga yang sudah berhak memilih ikut serta dalam proses pemilihan umum, umpamanya aktif dalam kampanye, memberikan iuran, atau dana bagi partai politik, lalu ikut memilih. Selain itu, menulis surat yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah pada wakil rakyat atau pada pejabat pemerintah, mereka ini sesungguhnya melakukan kegiatan politik. Dari berbagai perilaku ini, yang akan menjadi perhatian ilmuwan politik ialah perilaku yang beraspek politik.

Suatu tindakan kongkret dapat saja mengandung unsur perilaku politik dan sekaligus ekonomi. Misalnya, keputusan pemerintah untuk mengalokasikan barang dan jasa dalam bentuk pemberian subsidi pertanian, kredit, pengurangan pajak, dan penyuluhan. Demikian pula dengan usaha suatu perusahaan besar untuk mempengaruhi kebijakan

perpajakan yang akan diputuskan oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini, yang diperhatikan bukan perihal kredit dan perpajakan per se, melainkan tindakan pemerintah dan kelompok yang diuntungkan (dalam kasus pertama) dan tindakan perusahaan besar mempengaruhi pemerintah dan DPR (dalam kasus kedua).

1.6 Keputusan Yang Mengikat

Suatu keputusan dikatakan mengikat (otoritatif) apabila anggota masyarakat merasa bahwa mereka harus menaati kewenangan yang ada. Yang menjadi pertanyaan, mengapa anggota masyarakat merasa terikat kepada kewenangan yang ada? Atau, mengapa anggota masyarakat menaati keputusan politik? Pada pihak lain, adakalanya anggota masyarakat tidak menaati kewenangan yang ada, mengapa mereka tidak menaati keputusan politik?

Menurut para ilmuwan politik yang memandang politik sebagai penyelenggaraaan negara, pertanyaan pertama akan ditanggapi dengan jawaban berikut ini. Anggota masyarakat merasa terikat pada kewenangan yang ada. Oleh karena itu, mereka menaati keputusan politik yang ada; mereka merasa terikat kepada kewenangan yang ada karena takut akan paksaan fisik yang penggunaannya dimonopoli negara. Apa yang dikemukakan penganut pandangan Weber ini merupakan salah satu sebab anggota masyarakat yang menaati keputusan pemerintah. Namun, selain takut akan paksaan fisik terdapat pula sejumlah alasan lain, karena tradisi, menguntungkan, dan kesadaran hukum.

Gene Sharp menyimpulkan tujuh alasan menaati kewenangan, yaitu tradisi, takut akan paksaan, kewajiban moral, kepentingan sendiri, identifikasi psikologis dengan penguasa, tak berdampak baginya, dan sikap kurang percaya diri di kalangan warga negara. Sementara itu, menurut David Easton anggota masyarakat menaati keputusan politik karena mereka merasa terikat dengan kewenangan yang ada, yang disebabkan takut akan paksaan fisik atau sanksi psikologis, takut dikucilkan oleh masyarakat, kepentingan diri sendiri, tradisi dan kesetiaan, dan kesadaran hukum.[17]

Di samping itu, adakalanya anggota masyarakat tidak lagi merasa terikat pada kewenangan yang ada, dan karena itu tidak menaati keputusan politik. Sebabnya dapat bermaca-macam: ada yang menganggap, pemerintah tidak mempunyai kewenangan membuat dan melaksanakan keputusan politik dalam bidang tertentu atau yang bersangkutan tidak lagi mendukung pejabat pemerintah yang membuat dan melaksanakan keputusan; ada pula yang menganggap, substansi keputusan politik yang bersangkutan sangat merugikan

dirinya. Selain itu, ada pula anggota masyarakat yang tidak mentaati kewenangan yang ada karena terpaksa (tidak ada jalan lain) untuk hidup.

1.7 Konflik, Konsensus, dan Perubahan

Dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik terjadi sejumlah konflik, konsensus, dan perubahan. Di dalam hampir setiap proses politik selalu berlangsung konflik antara pihak- pihak yang berupaya mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber yang dipandang penting dan pihak-pihak lain yang juga berikhtiar mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber tersebut.

Dalam proses politik berbagai kelompok dan individu dengan menggunakan sarana kekuasaan yang dimiliki berupaya keras memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya kepada pemerintah sehingga menjadi bagian dari keputusan politik. Aspirasi dan kepentingan setiap kelompok dan individu dalam masyarakat tidak selalu sama, melainkan berbeda bahkan dalam banyak hal bertentangan satu sama lain. Aspirasi dan kepentingan pegawai negeri, misalnya, dalam banyak hal berbeda (bahkan bertentangan) dengan aspirasi dan kepentingan pedagang. Yang pertama menghendaki harga barang yang rendah dengan mutu barang yang baik, sedangkan yang kedua justru menghendaki harga yang relatif tinggi untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Demikian pula antara majikan dan buruh, antara masyarakat pers (yang menghendaki kebebasan menyebarluaskan informasi kepada khalayak) dan aparat keamanan (yang menaruh perhatian besar pada pengaruh informasi untuk stabilitas politik dan keamanan) terdapat perbedaan kepentingan dalam banyak hal. Oleh karena itu, konflik merupakan gejala yang serba-hadir dalam setiap masyarakat. Karena konflik merupakan gejala serba-hadir maka ia tidak mungkin dihilangkan, melainkan hanya dapat diatur mekanisme penyelesaiannya.

Perbedaan, persaingan, dan pertentangan dalam upaya mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai yang dianggap penting dapat diselesaikan melalui mekanisme yang disepakati bersama. Dialog dan musyawarah untuk mencapai mufakat, dialog untuk mengadakan pemungutan suara (voting), atau kombinasi keduanya, merupakan beberapa bentuk mekanisme untuk mencapai kesepakatan berupa keputusan politik. Bentuk lain dari kesepakatan itu berupa kerja sama dalam bentuk koalisi dan aliansi untuk membuat dan melaksanakan keputusan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Gaetano Mosca bahwa pemerintahan akan dapat berjalan dengan baik dan stabil serta berhasil apabila terjadi koalisi atau kerja sama antara satu atau lebih

kekuatan politik.18 Koalisi itu tidak selalu berupa kerja sama antara satu golongan dan golongan lain yang masing-masing memiliki ideologi dan kepentingan yang berbeda, tetapi dapat juga terjadi di antara kelompok di dalam suatu golongan politik tertentu. Hal yang terakhir ini dapat dilihat di Jepang seperti yang terjadi dalam tubuh Partai Liberal Demokrat (LDP). Dalam tubuh militer yang tengah mengendalikan kekuasaan di beberapa negara berkembang mungkin terdapat pengelompokan semu (tidak terorganisasikan secara formal) berdasarkan angkatan (laut, udara, darat), berdasarkan divisi, berdasarkan program dan strategi, dan mungkin juga berdasarkan loyalitas terhadap individu tertentu. Untuk dapat melaksanakan pemerintahan, golongan militer tersebut harus mengadakan kerja sama atau koalisi di antara kelompok semu yang ada dalam tubuh militer tersebut. Oleh karena itu, kerja sama, koalisi, dan konsensus juga merupakan gejala yang selalu ditemui dalam proses politik.

Di samping itu, keputusan politik yang dilaksanakan secara efisien dapat menimbulkan perubahan-perubahan dalam masyarakat, baik itu perubahan aspirasi dan pola-pola konflik maupun pola hubungan dan kerja sama. Berbagai kebutuhan masyarakat mungkin dapat dipenuhi dengan suatu keputusan politik, tetapi pemenuhan suatu aspirasi melahirkan harapan-harapan dan kebutuhan-kebutuhan baru. Namun, kelompok atau anggota masyarakat tertentu yang merasa dirugikan atau yang tidak diuntungkan dengan kebijakan yang ada tentu berupaya pula untuk mempengaruhi pemerintah agar mengubah kebijakan yang ada atau membuat kebijakan yang menguntungkan mereka. Dengan kata lain, keputusan politik kadang-kadang dapat menyelesaikan konflik dalam masyarakat, tetapi tidak jarang pula melahirkan konflik baru, yakni adanya ketidakpuasan atas keputusan itu maupun perubahan yang ditimbulkan oleh keputusan tersebut. Semua itu menimbulkan perubahan-perubahan, baik perubahan yang direncanakan maupun yang tak terduga. Pembangunan politik dalam arti yang luas tidak lain merupakan perubahan-perubahan yang direncanakan.

1.8 Masyarakat Umum

Politik merupakan proses pembuatan, pelaksanaan, dan penegakkan keputusan untuk kepentingan umum. Kata "politik" mengandung pengertian publik. Secara historis, politik diartikan sebagai usaha membicarakan apa yang menjadi kebaikan bersama bagi para warga negara yang hidup dalam *polis* . Selain itu, dikemukakan politik merupakan keputusan yang mengikat seluruh masyarakat. Keputusan yang hanya mengikat, menyangkut, dan mempengaruhi sebagian masyarakat — setidak-tidaknya secara normatif — tidak dapat

dikategorikan sebagai keputusan politik. Sehubungan dengan itu, pendapat yang dikemukakan oleh Robert Dahl bahwa politik menyangkut *power, rule, and authority* tidak dapat diterima.[19]

Konseptualisasi itu akan memasukkan gereja, perusahaan-perusahaan besar, dan semacamnya sebagai bagian dari politik hanya karena gereja dan perusahaan besar membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat para anggotanya. Padahal kekuasaan dan kewenangan kedua pranata sosial ini hanya mengikat, menyangkut, dan mempengaruhi para anggotanya. Jadi, Dahl tidak membedakan secara tegas antara masyarakat-negara dan submasyarakat, seperti suku, agama, perusahaan besar swasta.

Pertanyaan yang muncul, apakah perbedaan sistem politik bangsa-negara dan pemerintah lokal dengan organisasi submasyarakat? Sekurang-kurangnya terdapat empat perbedaan utama di antara keduanya. Pertama, warga masyarakat-negara lebih banyak daripada warga organisasi submasyarakat. Kedua, ruang lingkup urusan-urusan yang ditangani oleh masyarakat-negara jauh lebih luas daripada urusan-urusan yang ditangani oleh organisasi submasyarakat. Sistem politik masyarakat-negara memiliki tanggung jawab yang amat luas, seperti pertahanan dan keamanan, hubungan luar negeri, keuangan, pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, penyediaan sarana transportasi dan komunikasi, penggalian dan pengolahan sumber alam, dan menciptakan ketertiban termasuk mengatur sebagian ruang gerak organisasi submasyarakat. Ketiga, pada umumnya masyarakat-negara memiliki sumber-sumber (materiil dan manusia) yang lebih besar daripada organisasi submasyarakat sehingga masyarakat-negara memiliki kemampuan yang lebih besar pula untuk melaksanakan kebijakannya. Akhirnya, masyarakat-negara memiliki kekuasaan dan kewenangan termasuk kewenangan menggunakan paksaan fisik yang sah yang dimonopoli negara serta tenaga ahli dan pelaksana (birokrasi) yang lebih besar daripada yang dipunyai organisasi submasyarakat. Jadi, sistem politik masyarakat-negara memiliki kemampuan yang lebih besar untuk membuat, melaksanakan, dan menegakkan keputusan yang mengikat warga masyarakat daripada organisasi submasyarakat. Walaupun demikian, organisasi submasyarakat dengan menggunakan sarana kekuasaan yang dimiliki acap kali dapat menentukan keputusan politik, baik isi kebijakan umum maupun elit pelaksananya.

Dengan demikian, konsep politik yang mendasari uraian selanjutnya berdasarkan konseptualisasi yang merupakan rangkuman di atas. Oleh karena itu, ilmu politik merupakan ilmu yang mengkaji interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan (dan menegakkan pelaksanaan) keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama untuk masyarakat umum.

Kendati demikian, pandangan klasik, kelembagaan, kekuasaan, fungsionalisme dan konflik tidak diabaikan begitu saja karena kelima konsep sudah terkandung dalam konseptualisasi rangkuman di atas.

Konsep politik klasik yang sampai kini tetap digunakan ialah ide-ide politik dan etika politik, yang tidak pernah terlepas dari proses politik, khususnya dalam merumuskan tujuan yang hendak dicapai dan cara-cara yang ditempuh dalam mencapai tujuan masyarakat-negara. Pandangan klasik malahan menjadi salah satu subbidang ilmu politik dalam berbagai jurusan ilmu politik di Amerika Serikat dan Indonesia. Subbidang ilmu politik ini dikenal dengan nama teori-teori politik.[20]

Konsep politik sebagai penyelenggaraan negara terutama yang menyangkut kewenangan negara dalam memonopoli penggunaan paksaan fisik, tetap menjadi salah satu aspek yang dikaji dengan ilmu politik. Memandang politik secara fungsional dapat dikatakan sebagai pendekatan yang cukup dominan dalam ilmu politik. Namun, seperti dijelaskan di atas, pendekatan ini mengabaikan berbagai sisi dan wajah proses politik yang sesungguhnya terjadi dalam kenyataan.

CATATAN KAKI

1. H. Victor Wiseman. 1969. *Politics: Master of Science.* London: Routledge & Kegan Paul.
2. Secara etimologis, politik berasal dari kata *polis* yang berarti negara kota pada zaman Junani kuno.
3. Aristotle., 1972. *The Politics.* Bungay, Suffolk: The Chauser Press. Hlm. 28.
4. Samuel P. Huntington. 1975. *Political Order in Changing Societies*, an adaptation. Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private Ltd
5. Gerth dan Wright Mills, (Eds.). 1961. *From Max Weber: Essays in Sociology.* New York: Routledge & Kegan Paul Ltd. Hlm. 78.
6. Rodee, Anderson, Greene dan Christol. 1976. *Introduction to Political Science.* Tokio: McGraw-Hill Kogakusha, Ltd. Hlm. 17.
7. Bandingkan dengan Charles Andrain. 1970. *Political Life and Social Change:* An *Introduction to Political Science.* Belmont, Cal.: Wadworth Publishing Company, Inc. Hlm. 10-11.
8. Antara lain diprakarsai oleh Peter Evans, Ruschemeyer dan Skocpol, (Eds.). 1985. *Bring the State Back In.* Cambridge: Cambridge University Press.
9. William Robson. 1954. The *University Teaching of Social Sciences: Political Science.* Paris: UNESCO. Hlm. 17-18.
10. David Easton. 1965. *System Analysis of Political Life.* New York: John Willey & Sons Inc. Hlm. 21.
11. Harold Lasswell. 1972. *Politics: Who gets what, when, how.* New York: The World Publication Comp.
12. Paul Conn. 1971. *Conflict and Decision Making: An Introduction to Political Science.* New York: Harper & Row Publisher. Hlm. 42.
13. Bandingkan dengan Monte Palmer dan William Thompson. 1978. *The Comparative Analysis of Politics.* Ithaca, Ill.: F.E. Peacock Publishers Inc. Hlm. 4-6.
14. Karl W. Deutsch. 1970. *Politics and Government: How People Decide Their Fate.* Boston: Houghton Mifflin Company.
15. Heinz Eulau. 1986. *Politics, Self, And Society: A Theme and Variations* Cambridge,

Mass.: Harvard University Press. Hlm. 20.
16. Gene Sharp. 1973. *The Politic of Nonviolent Action Part One: Power and Struggle.* Boston: Extending Horizon Books Porter Sargent Publication.
17. David Easton. 1965. *A Framework for Political Analysis.* New York: Cliffs-Prentice-Hall. Hlm. 50.
18. Gaetano Mosca. 1939. *The Rulling Class.* New York: McGraw- Hill.
19. Robert Dahl. 1963. *Modern Political Analysis.* New York: Englewood Cliffs-Prentice-Hall. Hlm. 5.
20. Dalam pengertian ini teori bukan secara empiris (hubungan kausal antara dua atau lebih konsep yang menjelaskan mengapa suatu gejala terjadi seperti itu), melainkan dalam arti normatif (pemikiran politik).

BAB 2
KEBAIKAN BERSAMA

2.1 Pengantar

Setiap pihak dalam kehidupan politik selalu menggunakan alasan demi "kebaikan bersama" *(public good)*. Alasan yang diterima secara umum itu dikemukakan untuk mengadakan pembenaran atas tuntutan atau tindakannya. Di Amerika Serikat, Asosiasi Nasional Peminat Senapan *(National Rifle Association)* menentang setiap upaya pembuatan undang-undang tentang pengendalian senjata api. Usaha ini dilaksanakan dengan alasan, pengaturan itu mengurangi kebebasan *(freedom)* dan merupakan ancaman terhadap kemampuan individu untuk mempertahankan dirinya. Seperti diketahui, individualism merupakan nilai yang dianggap paling baik di Amerika Serikat.

Sementara itu, di Republik Rakyat Cina dan negara-negara komunis yang lain dengan menggunakan apa yang mereka anggap sebagai kebaikan bersama, yakni perencanaan terpusat di bawah kepemimpinan diktator proletariat untuk menuju masyarakat komunis, pemerintahnya melakukan tindakan-tindakan seperti membatasi kontak dan komunikasi warganya dengan budaya asing, mengendalikan proses sosialisasi untuk generasi baru, dan mengendalikan semua organisasi sosial.

Boleh jadi dengan alasan keamanan umum lebih penting daripada keamanan kelompok kecil pengacau maka pihak pemerintah atau golongan tertentu membunuh semua penjahat kambuhan. Di Indonesia tentu juga tidak asing lagi dengan kebaikan bersama tersebut. Kita menilai kebijakan yang menguntungkan lapisan masyarakat tertentu sebagai tidak berkeadilan sosial. karena sebagai bangsa, kita sudah sepakat keadilan sosial merupakan satu dari lima nilai yang dianggap berharga sebagai kebaikan bersama.

Alasan-alasan kebaikan bersama itu, apakah digunakan sebagai pembenaran atau sungguh-sungguh digunakan sebagai pedoman penyusunan kebijakan, semua menunjukkan setiap sistem politik memiliki sejumlah nilai atau ide-ide yang dianggap terbaik sebagai kebaikan bersama. Dengan kata lain, setiap sistem politik memiliki gambaran tentang negara dan masyarakat yang dianggap terbaik *(the best regime)*.

2.2 Rezim Terbaik

Rezim terbaik ialah keseluruhan tata masyarakat, politik, ekonomi

dan sosial budaya, yang dianggap terbaik bagi negara-bangsa. Dalam tata atau orde masyarakat digambarkan watak manusia, apakah mementingkan diri sendiri *(selfish)* atau makhluk sosial, tujuan yang hendak dicapai, bagaimana mencapai tujuan, dan bagaimana hubungan antara pemerintah dan individu (warga masyarakat)? Berikut ini dikemukakan sejumlah pandangan filosof/teoretikus politik tentang apa yang menjadi kebaikan bersama atau rezim terbaik, seperti yang dikemukakan oleh Socrates, Hobbes, Locke, Rousseau, dan Marx.

2.2.1 Socrates

Menurut Socrates, keadilan *(justice)* merupakan tujuan politik yang layak. Ini disebabkan keadilan merupakan hal yang esensial bagi pemenuhan kecenderungan alamiah manusia. Menempatkan keadilan sebagai patokan politik tertinggi sama dengan memandang tujuan kehidupan politik sebagai aktualisasi bakat-bakat manusia. Baginya, keadilan ialah melaksanakan apa yang menjadi fungsi atau pekerjaan sendiri sebaik-baiknya tanpa mencampuri fungsi atau pekerja orang lain *(the practice of minding one's own business)*.[1]

Fungsi setiap pihak dalam masyarakat ialah berupa apa yang ia sendiri dapat lakukan atau sesuatu yang dapat ia laksanakan secara lebih baik daripada mengerjakan hal yang lain. Dan setiap hal yang dikerjakan mengandung kebajikan *(virtue)* tersendiri. Yang menjadi patokan kebaikan ialah secara alamiah sangat sesuai, yakni kebajikan setiap hal untuk melakukan aktivitas apa saja secara baik yang sesuai dengan sifatnya.

Berdasarkan asumsi tentang adanya kesejajaran antara cara hidup atau tipe manusia dan tipe masyarakat, Socrates membedakan tipe manusia (jiwa manusia dan cara hidup) menjadi tiga, yakni akal budi *(reason)*, semangat *(spirit)*, dan nafsu *(desire)*. Ketiga bagian itu mencapai puncak kegiatannya apabila setiap bagian aktif secara penuh di bawah pengarahan akal budi. Lalu keadilan akan terwujud dalam masyarakat apabila setiap individu (warga negara) melakukan secara baik apa saja yang sesuai dengan kemampuan dengan cara bekerja sama secara serasi di bawah pengarahan yang paling bijaksana.

Dari tiga tipe tersebut, Socrates membagi masyarakat menjadi tiga kelas. Pertama, pedagang yang bekerja mencari uang sebanyak-banyaknya (nafsu). Kedua, prajurit yang bekerja memelihara tata masyarakat (semangat). Ketiga, filosof yang berfungsi sebagai penguasa (akal budi).

Menurut Socrates, suatu rezim atau masyarakat dikatakan adil, manakala setiap kelas melaksanakan fungsi dan pekerjaannya secara

maksimal dan bekerja sama secara harmonis di bawah pengarahan filosof-raja yang bijaksana. Berdasarkan asumsi adanya kesejajaran antara cara hidup manusia dan tata masyarakat itu pula, Socrates membedakan rezim menjadi lima tipe.[2]

Pertama, aristokrasi. Tipe ini dikategorikan sebagai rezim terbaik karena yang memerintah, seorang raja yang bijaksana (filosof). Keadilan akan terwujud dalam tipe rezim aristokrasi sebab setiap kelas dalam masyarakat melaksanakan fungsi secara maksimal dan bekerja sama secara harmonis di bawah pemerintahan sang raja yang filosof. Rezim ini dijiwai dengan akal budi.

Kedua, timokrasi. Tipe ini dikategorikan sebagai rezim terbaik yang kedua. Selain itu, rezim ini diperintah oleh mereka yang menyukai akan kehormatan dan kebanggaan, yakni prajurit. Rezim ini dijiwai dengan semangat.

Ketiga, oligarki. Tipe ini dikategorikan sebagai rezim yang diperintah oleh kelompok kecil yang memiliki kekayaan melimpah (saudagar dan pengusaha). Rezim ini dijiwai dengan keinginan yang perlu *(necessary desire)*.

Keempat, demokrasi. Tipe ini dikategorikan sebagai rezim yang dipimpin oleh banyak orang yang hanya mengandalkan kebebasan atau keinginan yang tak perlu *(unnecessary desire)*.

Kelima, tirani. Tipe ini dikategorikan sebagai rezim yang terburuk karena yang memerintah seorang tiran yang bertindak sekehendak nafsunya *(unlawful desire)*. Seorang tiran tidak mempunyai kontrol atas dirinya. Keadilan sama sekali tidak terwujud dalam rezim ini.

2.2.2 Thomas Hobbes

Thomas Hobbes mempunyai pandangan yang lain. Pada dasarnya manusia itu mementingkan diri sendiri dan bersifat rasional. Oleh karena itu, secara alamiah manusia cenderung berkonflik dengan sesamanya. Sifat mementingkan diri sendiri tampak dalam persaingan memperebutkan perolehan atau kekayaan, ketidakberanian demi keselamatan, dan kemuliaan demi reputasi.[3]

Manusia disebut bersifat rasional karena akal budi dan kemampuan berbicara dan berargumentasi. Sifat rasional ini yang memungkinkan manusia bersilang pendapat tentang apa yang baik, dan sifat itu pula yang menyebabkan manusia mampu membedakan antara kepentingan sendiri dan kepentingan komunitas bersama. Oleh karena itu, sifat rasional manusia cenderung menimbulkan konflik daripada harmoni.

Karena sifat mementingkan diri sendiri cenderung merugikan orang lain, manusia harus setuju mematuhi suatu pemerintahan yang ditetapkan berdasarkan persetujuan yang diperintah. Pemerintah berfungsi menciptakan dan memelihara perdamaian di antara

manusia. Untuk melaksanakan fungsi ini, pemerintah harus memiliki kewenangan politik yang absolut sehingga semua warga masyarakat taat pada tertib sosial. Warga masyarakat dapat lebih dipersatukan tidak oleh suatu ikatan yang berasal dari ucapan atau kata-kata sebab ucapan atau janji manusia mudah sekali diingkari tetapi oleh ketakutan karena akibat buruk yang akan ditimbulkan dari putusnya hubungan antara warga masyarakat.[4]

Yang dimaksud dengan kewenangan yang absolut ialah putusan terakhir mengenai aturan bertingkahlaku dalam masyarakat yang berada pada tangan pemerintah yang berdaulat. Namun,dalam batas-batas yang ditetapkan oleh pemerintah, individu (warga masyarakat) bebas hidup sesuai dengan kehendaknya karena tujuan kewenangan yang absolut untuk mencegah seseorang bertindak yang merugikan orang lain.

Bagi Hobbes, warga masyarakat hanya memiliki hak untuk diwakili dalam pemerintahan dan mereka tidak memiliki hak untuk berperanserta dalam pemerintahan, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles dan Rousseau, karena adanya hak yang terakhir ini akan mengurangi kewenangan mutlak pemerintah.[5]

Dengan kata lain, Hobbes berpandangan kebebasan individu hanya dapat dipelihara dengan suatu pemerintahan yang memiliki kewenangan mutlak.

2.2.3 John Locke

John Locke berpendapat, kebebasan individu hanya dapat dijamin dengan suatu pemerintah yang memiliki kewenangan yang terbatas.6

Sebelum terbentuknya masyarakat dan pemerintah, secara alamiah manusia berada dalam keadaan yang bebas sama sekali dan berkedudukan sama *(perfectly free and equals)*. Karena bebas dan berkedudukan sama, tiada orang yang bermaksud merugikan kehidupan, kebebasan, dan harta milik orang lain. Manusia bersifat rasional karena dialah satu-satunya makhluk yang memiliki akal budi.

Setiap manusia berhak mendapatkan "milik pribadi" *(property)* karena manusia juga makhluk pencari milik pribadi. Fungsi pemerintah, menurut Locke ialah memelihara "milik pribadi", yakni perdamaian, keselamatan dan kebaikan bersama setiap warga masyarakat.[7]

Milik pribadi itu dapat dijamin dengan cara menetapkan hukum sebagai patokan atas dasar benar dan salah, memilih hakim-hakim yang tidak pandang bulu dengan kewenangan untuk memutuskan semua perselisihan, dan dengan membentuk suatu administrasi yang memiliki kewenangan untuk menegakkan hukum.[8]

Dalam mengembangkan kebebasan individu, pemerintah harus

melindungi dan menjamin persaingan ekonomi yang bebas dan sehat di antara individu yang cenderung mementingkan diri sendiri. Karena setiap orang bebas dan berkedudukan sama maka setiap orang merupakan individu yang otonom. Hal ini berarti, setiap orang memiliki hak untuk memerintah diri sendiri. Pada pihak lain, setiap pemerintah harus memiliki kewenangan tertinggi atas warganya. Pemerintah harus ditaati oleh para warga negara.

Dilema pemerintahan gaya Locke ialah berupa suatu pemerintah memiliki yang kewenangan hanya sepanjang itu menjamin hak-hak individu, tetapi setiap pemerintahan yang stabil harus meminta agar individu (warga masyarakat) mengurangi kebebasan mutlak demi terciptanya tertib sosial.

Locke memberi jalan keluar atas dilema itu. Ia mengemukakan pemerintah ditetapkan berdasarkan persetujuan yang diperintah. Dengan menaati hukum yang ditetapkan pemerintah, sesungguhnya warga masyarakat berarti menaati diri sendiri karena pemerintahan itu ditetapkan seseuai dengan persetujuan warga masyarakat. Persetujuan warga masyarakat terhadap tindakan pemerintah dapat dilakukan oleh warga masyarakat sendiri atau wakil-wakil mereka. Persetujuan rakyat (warga masyarakat) berarti persetujuan mayoritas warga masyarakat. Bagi Locke, setiap individu harus menyesuaikan diri dengan kehendak mayoritas.

Karena setiap individu menyumbangkan jumlah "kekuatan" (fisik dan moral) yang sama maka setiap keputusan yang disetujui oleh jumlah individu yang lebih banyak harus diterima sebagai keputusan yang mengikat karena kekuatan yang lebih besar itu.9

Dapatlah disimpulkan dari pandangan itu bahwa Locke membenarkan tirani mayoritas sebab tindakan majoritas mungkin saja melanggar hak-hak individu kalangan minoritas.

Akan tetapi, untuk melindungi hak-hak golongan minoritas dan hak-hak individu dari tirani kekuasaan yang absolut dan sembarangan (arbitrary), menurut Locke, pemerintah harus melaksanakan kewenangannya berdasarkan hukum (rule of law). Baginya, pemerintahan berdasarkan hukum tidak hanya menuntut semua pejabat negara yang bertindak sesuai dengan hukum, tetapi juga pembuat hukum (legislatif) harus terpisah dari pelaksana hukum (eksekutif) dan pengadilan (judikatif).

Dengan pemisahan kekuasaan itu, konsentrasi kekuasaan pada tangan seseorang atau kelompok orang dapat dicegah. Pemerintahan berdasarkan hukum dan pemisahan kekuasaan, menurut Locke dapat mengendalikan sifat mementingkan diri sendiri dan melayani kepentingan sendiri dari orang yang berwenang. Atas dasar itu, Locke mengemukakan empat persyaratan bagi kewenangan legislatif, yakni menetapkan suatu hukum bagi semua orang atau suatu hukum yang

tidak pandang bulu, membuat hukum yang hanya bertujuan bagi kebaikan warga masyarakat, tidak mengenakan atau menaikkan pajak atas harta benda warga masyarakat tanpa persetujuan warga masyarakat (no tax without representation), dan tidak mengalihkan kewenangan membuat hukum kepada lembaga yang lain.[10]

2.2.4 J.J. Rousseau

Berbeda dengan Hobbes yang memandang perlunya suatu pemerintah yang kuat, dan Locke yang memandang kebebasan individu perlu dilindungi, Rousseau lebih menekankan keinginan umum *(general will)*. Menurut Rousseau, sejarah manusia telah melalui empat tahap.[11]

Pertama, tahap primitif atau awal kehidupan manusia ketika manusia hidup dalam suasana damai, harmonis dan bebas dari segala bentuk dominasi. Kedua, pembentukan inti masyarakat atau keluarga-keluarga sehingga tersusunlah suatu masyarakat. Dalam tahap ini untuk pertama kalinya terbentuk lembaga hak milik pribadi. Ketiga, penemuan metalurgi dan pertanian yang pada gilirannya menimbulkan perbedaan antara orang yang kaya dan orang yang miskin. Pada tahap ini untuk pertama kali timbul ketimpangan dalam pemilikan harta benda. Keempat, sebagai akibat ketimpangan dalam pemilikan harta benda maka timbul konflik antara orang kaya dan orang miskin. Konflik itu menimbulkan kekacauan sosial.

Oleh karena itu, untuk menciptakan dan memelihara tertib sosial, lalu dibentuk suatu pemerintah yang melaksanakan kewenangan berdasarkan kontrak sosial dan keinginan umum. Dengan kata lain, pada mulanya manusia hidup dalam suasana damai dan harmonis, tetapi setelah lembaga hak milik dalam masyarakat diperkenalkan maka timbul ketimpangan dalam mana orang kaya mendominasi orang miskin.

Dari situ muncul suatu pemerintah yang berdasarkan keinginan umum untuk menciptakan tertib sosial dan membawa masyarakat kembali ke suasana damai dan harmonis, kendati merupakan hal yang mustahil untuk dapat menciptakan kembali kebebasan yang alamiah.

Guna membentuk masyarakat yang bebas dari dominasi yang satu terhadap yang lain, Rousseau menyarankan suatu "badan politik" yang merupakan kesediaan sukarela individu warga masyarakat untuk menyatukan diri ke dalam suatu negara-bangsa. Kesediaan sukarela individu ini yang disebut kontrak sosial. Atau dengan menggunakan kata-kata Rousseau, kontrak sosial merupakan "alienasi total setiap orang dengan semua haknya ke dalam suatu komunitas politik".

Akan tetapi, menurut Rousseau karena setiap orang menyerahkan seluruh dirinya kepada semua maka tidak akan ada orang yang

memiliki keinginan untuk merugikan orang lain. Di dalam badan politik (negara-bangsa) itu tidak ada orang yang kehilangan karena setiap orang menyerahkan seluruh dirinya kepada semua orang.

Atas dasar itu, dengan menyatukan keinginan individual ke dalam suatu keinginan tunggal, yakni keinginan umum atau kepentingan umum dan dengan menaati hukum yang dibuat berdasarkan keinginan umum maka sesungguhnya warga masyarakat tidak hanya memiliki kewenangan politik, tetapi juga kebebasan pribadi. Hal itu disebabkan warga masyarakat tidak menyerahkan dirinya kepada kewenangan orang lain, melainkan kepada pemerintahan berdasarkan hukum.

Menurut Rousseau, keinginan umum atau kepentingan bersama merupakan landasan setiap masyarakat. Keinginan umum cenderung menekankan pada persamaan, sedangkan keinginan pribadi atau golongan cenderung bersifat kepentingan yang sempit. Keinginan umum selalu benar dan dapat dimanfaatkan oleh semua orang sebab ia berasal dari semua untuk kepentingan semua, masing-masing untuk semua dan semua untuk masing-masing. Apabila keinginan umum sebagai kepentingan seluruh warga masyarakat terancam dengan salah satu bagian (kepentingan individu atau kelompok) maka tindakan yang menghancurkan bagian yang mengancam dapat dibenarkan.[12] Pandangan ini menyebabkan tulisannya dinilai cenderung bersifat totaliter.

Hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan suatu pernyataan kepentingan umum, sedangkan kewenangan eksekutif merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif. Namun,menurut Rousseau setiap peraturan perundang-undangan harus ditawarkan kepada pilihan bebas warga masyarakat. Dengan kata lain, pembentuk peraturan perundang-undangan adalah rakyat itu sendiri, karena jika rakyat yang berdaulat maka mereka yang membuat peraturan perundang-undangan yang fundamental.

Rakyat harus menyatakan kehendak secara langsung melalui majelis semua warga negara. Dalam hal ini, Rousseau menegaskan tidak ada yang diperkenankan mewakili seseorang dalam membuat peraturan perundang-undangan yang bersifat fundamental seperti itu. Rakyat dapat mendelegasikan perihal pelaksanaan peraturan kepada penjabat negara, tetapi rakyat tidak dapat mendelegasikan kewenangan membuat peraturan karena jika mereka mendelegasikannya maka mereka sesungguhnya menjadi budak-budak segera setelah mereka memilih wakil-wakilnya.[13] Demokrasi semacam itu tentu hanya sesuai dengan komunitas yang kecil atau untuk negara yang penduduknya sedikit. Bagi Rousseau, suatu demokrasi untuk dapat terwujud memerlukan suatu tingkat kebajikan kewarganegaraan (*civic virtues*).[14]

Oleh karena itu, pemegang kedaulatan sebagai badan politik seyogianya menetapkan semacam "agama politik" *(civil religion)* yang berisi dogma-dogma pokok untuk kewajiban-kewajiban sosial politik. Agama politik ini menurut Rousseau hanya akan mengatur sikap-sikap dan perilaku umum, sedangkan untuk kehidupan pribadi, setiap orang bebas menganut kepercayaan apa saja yang dipilih.

Lagi pula, dogma-dogma publik agama politik ini begitu sedikit jumlahnya sehingga sebagian besar warga masyarakat tidak akan mengalami kesukaran menaatinya. Selanjutnya disimpulkan, setiap orang yang menolak untuk menaati dogma-dogma publik agama politik dapat dikenakan sanksi. Dengan demikian, setiap negara-bangsa menetapkan sejumlah kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap warga negara, sebagaimana tampak dalam mata pelajaran kewarganegaraan *(civic)*.

2.2.5 Karl Marx

Menurut Karl Marx[15] masyarakat bukan terdiri atas individu- individu — seperti pandangan Hobbes dan Locke — melainkan terdiri atas kelas-kelas. Yang dimaksudkan dengan kelas ialah kelompok orang yang memiliki pola hubungan yang sama terhadap sarana produksi. Karena mereka memiliki pola hubungan yang sama terhadap sarana produksi, mereka mengembangkan pandangan yang khas terhadap diri mereka dan dunia sekitarnya.

Yang terpenting bagi manusia, menurut Marx adalah pekerjaannya, karena pekerjaan itulah yang sebagian terbesar membentuk wawasannya terhadap dunia sekitar. Pemilikan jenis pekerjaan yang sama (memiliki pola hubungan yang sama terhadap sarana produksi) merupakan basis alamiah suatu kelas. Aristokrasi, intelektual, industrialis, dan pekerja merupakan contoh-contoh kelas di Eropa pada zamannya.

Menurut Marx, seorang anggota masyarakat tidak mengembangkan dirinya secara individual dalam situasi yang vakum, melainkan dari dan melalui kelas ia tergolong. Individu tidak membentuk nilai-nilai mereka, tidak pula gagasan-gagasan mereka tentang politik ataupun apa saja yang menjadi kebutuhan mereka.

Akan tetapi, gabungan dari individu itulah sebagai kelas yang membentuk nilai, gagasan, dan kebutuhan. Seseorang mungkin ikut menyumbang pada pembentukan nilai dan gagasan, tetapi semua orang lain juga demikian. Yang terjadi adalah setiap anggota masyarakat lebih banyak dipengaruhi oleh kelas mana ia tergolong daripada sebaliknya.

Berdasarkan pengalaman dari Eropa, Marx mengajukan suatu teori dialektika-materialisme yang berisi, semua sejarah merupakan

pergantian dominasi dari satu kelas terhadap kelas lain. Dominasi suatu kelas berakhir dengan revolusi terhadap kelas yang dominan itu. Kemudian muncul kelas baru yang mendominasi kelas lain, demikian seterusnya.

Pada abad pertengahan Eropa didominasi oleh kelas aristokrasi. Namun,di dalam kelas feodal ini terdapat kontradiksi internal yang pada gilirannya akan menghancurkan kelas itu sendiri. Kontradiksi internal itu terjadi karena pada satu pihak mereka memerlukan pelayanan bank dan pedagang, namun pada pihak lain secara etis status sosial kebangsawanan menghambat mereka melakukan pekerjaan-pekerjaan ekonomi.

Guna melakukan pekerjaan itu, mereka membentuk kelas baru, yakni kelas kapitalis; yang bersamaan dengan munculnya revolusi industri dan liberalisme. Kemudian kelas yang terakhir ini menjatuhkan kelas feodal. Setelah itu, kelas kapitalis menguasai Eropa. Namun,menurut Marx, kontradiksi internal yang melekat dalam kelas ini pula yang akan menghancurkan kelas kapitalis.

Menurut Marx, kontradiksi internal kapitalisme dapat berupa pada satu pihak persaingan bebas dan sehat harus terwujudkan, pada pihak lain untuk dapat *survive* mereka memerlukan koordinasi dalam pengadaan sarana produksi dan distribusi. Kontradiksi ini menimbulkan akumulasi kapital pada kelompok kecil pengusaha, sedangkan di pihak lain timbul kemelaratan besar-besaran di kalangan buruh dan penduduk pada umumnya. Mayoritas penduduk yang melarat ini kemudian melakukan revolusi untuk menumbangkan kelas kapitalis yang minoritas. Lalu para pekerja mengambilalih pemerintahan, dan pemerintah mengambilalih semua industri sehingga para pekerja — melalui pemerintah yang mereka bentuk — mengendalikan industri-industri tempat mereka bekerja. Model produksi itu akan menjamin adanya perlakuan yang sama terhadap setiap pekerja.

Sejarah Eropa menunjukkan apa yang dikemukakan oleh Marx tidak seluruhnya benar. Dia benar dalam hal jatuhnya kelas aristokrasi dengan revolusi industri dan liberalisme, tetapi dia keliru dalam perkiraan atas kehancuran kelas kapitalisoleh kelas pekerja karena sampai sekarang kapitalisme tetap jaya di dunia Barat, bahkan di Asia Timur dan Tenggara.

Fakta pula yang menunjukkan pemerintah negara komunis Polandia ditentang justru oleh kaum pekerja (solidaritas) karena tidak diikutsertakan dalam manajemen industri. Runtuhnya rezim komunis di Uni Soviet dan di negara-negara Eropa Timur juga menunjukkan ide (kebebasan dan demokrasi) dan kepemimpinan yang tepat dapat mengubah struktur masyarakat.

2.2.6 Pancasila dan UUD 1945

Indonesia memiliki pandangan tentang rezim terbaik, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Rezim terbaik ataupun kebaikan bersama menurut UUD 1945 tampak dalam empat tujuan negara, yaitu melindungi seluruh golongan masyarakat dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan ikut serta menciptakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, keadilan dan perdamaian abadi; dan Pancasila sebagai sumber dasar filsafat negara, yaitu Ketuhanan Yang Mahaesa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selain itu, rezim terbaik secara struktural tampak dalam bentuk dan susunan negara (negara republik dan kesatuan), struktur pemerintahan (cenderung bersifat pembagian kekuasaan daripada pemisahan kekuasaan), dan jaminan atas hak-hak warga negara, seperti menyatakan pendapat, berasosiasi, beragama, dan kesejahteraan.

Selanjutnya rezim terbaik dioperasionalkan dalam berbagai ketetapan MPR, seperti Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang menggambarkan tujuan pembangunan sebagai menciptakan manusia Indonesia yang seutuhnya yang berintikan keseimbangan berbagai dimensi kehidupan (materiil-nonmateriil, dunia-akhirat, lingkungan sosial-lingkungan alam, kelompok dan individu).

2.3 Ideologi-Ideologi Dunia

Dalam ilmu-ilmu sosial dikenal dua pengertian mengenai ideologi, yaitu ideologi secara fungsional dan secara struktural. Ideologi secara fungsional diartikan seperangkat gagasan tentang kebaikan bersama; atau tentang masyarakat dan negara yang dianggap paling baik, sedangkan ideologi secara struktural diartikan sebagai sistem pembenaran, seperti gagasan dan formula politik atas setiap kebijakan dan tindakan yang diambil oleh penguasa.

Menurut pendekatan struktural konflik, kelas yang memiliki sarana produksi materiil dengan sendirinya memiliki sarana produksi mental, seperti gagasan, budaya, hukum. Gagasan kelas yang berkuasa di manapun dan kapan pun merupakan gagasan yang dominan. Gagasan, budaya, hukum, dan sebagainya sadar atau tidak merupakan pembenaran atas kepentingan materiil pihak yang memiliki gagasan yang dominan. Sistem pembenaran ini disebut ideologi.[16]

Berikut ini diuraikan ideologi dalam arti fungsional. Namun, untuk memberikan gambaran singkat mengenai ideologi secara struktural,

kini dikemukakan sejumlah contoh. Di Amerika Serikat, menjamin keamanan nasional berarti peningkatan produksi persenjataan yang bermakna pula menguntungkan industri-industri senjata.

Peningkatan pertumbuhan pertanian berarti peningkatan produksi pupuk dan bahan kimia yang lain, yang berarti menguntungkan industri-industri pupuk dan bahan kimia. Demi stabilitas nasional di negara-negara berkembang acap kali berarti mengurangi kebebasan politik warga negara. Uraian lebih jauh mengenai asal- usul berbagai konsep tentang ideologi, antara lain, dapat dibaca pada buku yang disunting oleh Cox.[17]

Ideologi dalam arti fungsional digolongkan secara tipologi dengan dua tipe, yakni ideologi yang doktriner dan ideologi yang pragmatis. Suatu ideologi dapat digolongkan doktriner apabila ajaran-ajaran yang terkandung dalam ideologi itu dirumuskan secara sistematis dan terinci dengan jelas, diindoktrinasikan kepada warga masyarakat, dan pelaksanaannya diawasi secara ketat oleh aparat partai atau aparat pemerintah. Komunisme merupakan salah satu contohnya. Biasanya sistem nilai atau ideologi yang diperkenankan hidup dalam masyarakat seperti ini hanyalah ideologi yang doktriner tersebut. Akan tetapi, apabila ajaran- ajaran yang terkandung dalam ideologi tersebut tidak dirumuskan secara sistematis dan terinci, melainkan dirumuskan secara umum (prinsip-prinsipnya saja). Dalam hal ini, ideologi itu tidak diindoktrinasikan, tetapi disosialisasikan secara fungsional melalui kehidupan keluarga, sistem pendidikan, sistem ekonomi, kehidupan agama dan sistem politik.

Atas dasar itu, pelaksanaannya tidak diawasi oleh aparat partai atau pemerintah, melainkan dengan pengaturan kelembagaan. Maksudnya, siapa saja yang tidak menyesuaikan diri dengan nilai- nilai yang terkandung dalam ideologi tidak akan dapat hidup secara wajar. Individualisme (liberalisme) merupakan salah satu contoh ideologi pragmatis. Biasanya tidak satu ideologi saja yang diperkenankan berkembang dalam masyarakat ini, tetapi ada satu yang dominan.

Berikut ini dijelaskan secara sekilas beberapa ideologi dunia, yakni liberalisme, konservatisme, sosialisme, komunisme dan fasisme. Subbidang ilmu politik yang secara khusus mempelajari ideologi-ideologi dunia, yakni Sejarah Pemikiran Politik (teori- teori politik dalam arti normatif-spekulatif).[18]

2.3.1 Liberalisme

Liberalisme tumbuh dari konteks masyarakat Eropa pada abad pertengahan. Ketika itu masyarakat ditandai dengan dua karakteristik berikut. Anggota masyarakat terikat satu sama lain dalam suatu sistem

dominasi kompleks dan kukuh, dan pola hubungan dalam sistem ini bersifat statis dan sukar berubah.[19]

Kaum aristokrat saja yang diperkenankan memiliki tanah, golongan feodal ini pula yang menguasai proses politik dan ekonomi, sedangkan para petani berkedudukan sebagai penggarap tanah yang dimiliki oleh patronnya, yang harus membayar pajak dan menyumbangkan tenaga bagi sang patron.

Di beberapa tempat di Eropa, para petani malahan tidak diperkenankan pindah ke tempat lain yang dikehendaki tanpa persetujuan sang patron (bangsawan). Akibatnya, mereka tidak lebih sebagai milik pribadi sang patron. Sebaliknya, kesejahteraan para penggarap itu seharusnya ditanggung oleh sang patron.

Industri dikelola dalam bentuk gilde-gilde yang mengatur secara ketat, bagaimana suatu barang diproduksi, berapa jumlah dan distribusinya. Kegiatan itu dimonopoli oleh kaum aristokrat. Maksudnya, pemilikan tanah oleh kaum bangsawan, hak-hak istimewa gereja, peranan politik raja dan kaum bangsawan, dan kekuasaan gilde-gilde dalam ekonomi merupakan bentuk-bentuk dominasi yang melembaga atas individu.

Dalam konteks perkembangan masyarakat itu muncul industri dan perdagangan dalam skala besar, setelah ditemukan beberapa teknologi baru. Untuk mengelola industri dan perdagangan dalam skala besar-besaran ini jelas diperlukan buruh yang bebas dan dalam jumlah yang banyak, ruang gerak yang leluasa, mobilitas yang tinggi dan kebebasan berkreasi.

Kebutuhan-kebutuhan baru itu terbentur pada aturan-aturan yang diberlakukan secara melembaga oleh golongan feodal. Yang membantu golongan ekonomi baru terlepas dari kesukaran itu ialah munculnya paham liberal. Liberalisme tidak diciptakan oleh golongan pedagang dan industri, melainkan diciptakan oleh golongan intelektual yang digerakkan oleh keresahan ilmiah (rasa ingin tahu dan keinginan untuk mencari pengetahuan yang baru) dan artistik umum pada zaman itu.

Keresahan intelektual tersebut disambut oleh golongan pedagang dan industri, bahkan hal itu digunakan untuk membenarkan tuntutan politik yang membatasi kekuasaan bangsawan, gereja, dan gilde- gilde. Mereka tidak bertujuan semata-mata untuk dapat menjalankan kegiatan ekonomi secara bebas; tetapi juga mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

Masyarakat yang terbaik (rezim terbaik), menurut paham liberal adalah yang memungkinkan individu mengembangkan kemampuan-kemampuan individu sepenuhnya. Dalam masyarakat yang baik, semua individu harus dapat mengembangkan pikiran dan bakat-bakatnya. Hal ini mengharuskan para individu untuk bertanggung

jawab atas tindakannya, dan tidak menyuruh seseorang melakukan sesuatu untuknya atau seseorang untuk mengatakan apa yang harus dilakukan.

Seseorang yang bertindak atas tanggung jawab sendiri dapat mengembangkan kemampuan bertindak. Menurut asumsi liberalisme inilah, John Stuart Mill mengajukan argumen yang lebih mendukung pemerintahan berdasarkan demokrasi liberal.[20]

Dia mengemukakan tujuan utama politik ialah mendorong setiap anggota masyarakat untuk bertanggung jawab dan menjadi dewasa. Hal ini hanya dapat terjadi manakala mereka ikut serta dalam pembuatan keputusan yang menyangkut hidup mereka. Oleh karena itu, walaupun seorang raja yang bijaksana dan baik hati, mungkin dapat membuat keputusan yang lebih baik atas nama rakyat daripada rakyat itu sendiri, bagaimanapun juga demokrasi jauh lebih baik karena dalam demokrasi rakyat membuat sendiri keputusan bagi diri mereka, terlepas dari baik-buruknya keputusan tersebut.

Jadi, ciri-ciri ideologi liberal sebagai berikut. Pertama, demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang lebih baik. Kedua, anggota masyarakat memiliki kebebasan intelektual penuh, termasuk kebebasan berbicara, kebebasan beragama dan kebebasan pers. Ketiga, pemerintah hanya mengatur kehidupan masyarakat secara terbatas. Keputusan yang dibuat hanya sedikit untuk rakyat sehingga rakyat dapat belajar membuat keputusan untuk diri sendiri. Keempat, kekuasaan dari seseorang terhadap orang lain merupakan hal yang buruk. Oleh karena itu, pemerintahan dijalankan sedemikian rupa sehingga penyalahgunaan kekuasaan dapat dicegah. Pendek kata, kekuasaan dicurigai sebagai cenderung disalahgunakan, dan karena itu sejauh mungkin dibatasi. Kelima, suatu masyarakat dikatakan berbahagia apabila setiap individu atau sebagian terbesar individu berbahagia. Kalau masyarakat secara keseluruhan berbahagia, kebahagian sebagian besar individu belum tentu maksimal.

Dengan demikian, kebaikan suatu masyarakat atau rezim diukur dari seberapa tinggi individu berhasil mengembangkan kemampuan-kemampuan dan bakat-bakatnya.[21] Paham ini dianut di Inggris dan koloni-koloninya termasuk Amerika Serikat.

2.3.2 Konservatisme

Ketika liberalisme menggoncangkan struktur masyarakat feodal yang mapan, golongan feodal berusaha mencari ideologi tandingan untuk menghadapi kekuasaan persuasive liberalisme. Dari sinilah muncul ideologi konservatisme sebagai reaksi atas paham liberal.22

Menurut paham itu, liberalisme merupakan paham yang terlalu individualistis karena memandang masyarakat terdiri atas individu

atau gabungan individu. Sebaliknya, menurut paham konservatif masyarakat dan kelompok masyarakat yang lain tidak sekadar penjumlahan unsur-unsurnya; dan suatu kelompok lebih dapat menciptakan kebahagiaan yang lebih besar daripada yang dapat diciptakan oleh anggota masyarakat secara individual. Liberalisme, menurut penilaian paham konservatif cenderung menimbulkan sejumlah individu yang hidupnya lebih baik tetapi tidak peduli pada keadaan sekitarnya.

Paham konservatif itu ditandai dengan gejala-gejala berikut. Pertama, masyarakat yang terbaik adalah masyarakat yang tertata. Masyarakat harus memiliki struktur (tata) yang stabil sehingga setiap orang mengetahui, bagaimanakah ia harus berhubungan dengan orang lain. Seseorang akan lebih dapat memperoleh kebahagiaan sebagai anggota suatu keluarga, anggota gereja dan anggota masyarakat daripada yang dapat diperoleh secara individual. Kedua, untuk menciptakan masyarakat yang tertata dan stabil itu diperlukan suatu pemerintah yang memiliki kekuasaan yang mengikat tetapi bertanggung jawab. Apabila liberalisme mencurigai dan karena itu membatasi kekuasaan maka paham ini memandang kekuasaan secara positif sepanjang digunakan untuk mencapai tujuan bersama. Paham konservatif berpandangan pengaturan yang tepat atas kekuasaan akan menjamin perlakuan yang sama terhadap setiap orang. Ketiga, paham ini menekankan tanggung jawab pada pihak penguasa dalam masyarakat untuk membantu pihak yang lemah. Posisi ini bertentangan dengan paham liberal yang berpandangan pihak yang lemah harus bertanggung jawab atas urusan dan hidupnya. Sisi konservatif inilah yang menimbulkan untuk pertama kali negara kesejahteraan *(welfare-state)* dengan program-program jaminan sosial bagi yang berpenghasilan rendah.

Liberalisme dan konservatisme di Amerika Serikat mempunyai pengertian yang lain. Di Amerika Serikat secara umum dikenal dua ideologi yang bersaingan, yakni liberal yang mendasari Partai Demokrat dan konservatif yang mendasari Partai Republik. Selain itu, ada pula yang agak liberal di Partai Republik dan agak konservatif di Partai Demokrat.

Kedua ideologi itu sesungguhnya merupakan pengembangan dari liberalisme seperti yang dikembangkan di Eropa. Karakteristik paham liberal di Amerika Serikat dalam hal ini menaruh perhatian pada ketimpangan sosial di kalangan minoritas, mendukung campur tangan pemerintah yang lebih besar dalam mengatasi ketimpangan sosial ekonomi, menaruh perhatian pada pemeliharaan kebebasan menyatakan pendapat dan hak-hak politik yang lain, menekankan pemisahan negara dengan agama, kurang mendukung pembuatan peraturan untuk mengatur kehidupan anggota masyarakat secara moral

(misalnya menentang aturan yang melarang aborsi), dan kurang menyetujui pembangunan militer secara besar-besaran dan tidak menghendaki intervensi militer ke negara lain.[23]

Paham konservatif berpandangan sebaliknya dari karakteristik liberal. Pemerintah yang terbaik ialah yang memerintah sedikit mungkin, ekonomi dan pasar bebas akan dengan sendirinya menguntungkan semua individu, menghendaki keterkaitan negara dengan agama, kurang memperhatikan hak-hak sipil golongan minoritas, mendukung peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat secara moral (menentang aborsi), mendukung pembangunan industri persenjataan besar-besaran, dan untuk menjamin kepentingan ekonomi dan politiknya bersedia melakukan intervensi militer atas negara-negara lain.

Ciri lain yang membedakan kedua ideologi ini menyangkut hubungan ekonomi dengan negara lain. Paham konservatif tidak menghendaki pengaturan ekonomi (proteksi), melainkan menganut paham ekonomi internasional yang bebas (persaingan bebas), sedangkan paham liberal cenderung mendukung pengaturan ekonomi internasional sepanjang hal itu membantu buruh, konsumen dan golongan menengah domestik.[24]

2.3.3 Sosialisme dan Komunisme

Sosialisme merupakan reaksi terhadap revolusi industri dan akibat-akibatnya. Awal sosialisme yang muncul pada bagian pertama abad kesembilan belas dikenal sebagai sosialis utopia. Sosialisme ini lebih didasarkan pada pandangan kemanusiaan *(humanitarian)*, dan meyakini kesempurnaan watak manusia. Penganut paham ini berharap dapat menciptakan masyarakat sosialis yang dicita- citakan dengan kejernihan dan kejelasan argumen, bukan dengan cara-cara kekerasan dan revolusi.

Pada perkembangan berikutnya, analisis sosial paham sosialis tampak lebih jelas. Paham ini berkeyakinan kemajuan manusia dan keadilan terhalang dengan lembaga hak milik atas sarana produksi. Pemecahannya, menurut paham ini ialah dengan membatasi atau menghapuskan hak milik pribadi *(private proverty)* dan menggantinya dengan pemilikan bersama atas sarana produksi. Dengan cara ini, ketimpangan distribusi kekayaan yang tak terelakkan dari lembaga pemilikan pribadi di bawah kapitalisme dapat ditiadakan.

Perbedaan utama antara sosialisme dan komunisme terletak pada sarana yang digunakan untuk mengubah kapitalisme menjadi sosialisme. Paham sosialis berkeyakinan perubahan dapat dan seyogianya dilakukan dengan cara-cara damai dan demokratis. Paham sosialis juga lebih luwes dalam hal perjuangan perbaikan nasib buruh

secara bertahap, dan dalam hal kesediaan berperanserta dalam pemerintahan yang belum seluruhnya menganut sistem sosialis. Paham sosialis ini banyak diterapkan di negara-negara Eropa Barat.

Pada pihak lain, paham komunis berkeyakinan perubahan atas sistem kapitalisme harus dicapai dengan cara-cara revolusi, dan pemerintahan oleh diktator proletariat sangat diperlukan pada masa transisi. Dalam masa transisi dengan bantuan negara di bawah diktator proletariat, seluruh hak milik pribadi dihapuskan dan diambilalih untuk selanjutnya berada dalam kontrol negara.

Pada gilirannya, negara dan hukum akan lenyap karena tidak lagi diperlukan. Paham komunis ini pernah diterapkan di bekas negara Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur. Kini paham komunis masih diterapkan di Republik Rakyat Cina (RRC) dan Vietnam. Paham komunis di bekas negara Uni Soviet berbeda dengan paham komunis di RRC dalam penafsiran mereka atas ajaran Marxisme. Contohnya Revolusi Oktober di Uni Soviet dimotori oleh kelompok pelopor *(vanguard group)*, sedangkan revolusi di RRC dilakukan dengan cara gerilya bersama petani.

Perubahan-perubahan drastis dalam peta politik dan ekonomi, seperti kehancuran di Uni Soviet dan kejatuhan rezim komunis di negara-negara Eropa Timur pada sejak 1989 menunjukkan sosialisme dan komunisme tengah dilanda krisis berat.[25] Hal terbaik yang mungkin muncul dari krisis ini berupa timbulnya sosialisme yang berwajah manusiawi (sosialisme humanis), sedangkan kemungkinan terburuk yang mungkin muncul dari krisis ini berupa hancurnya komunisme. Tampaknya hal yang terakhir inilah yang sudah dan akan terjadi.

2.3.4 Fasisme

Sebenarnya fasisme lebih merupakan gaya politik daripada ideologi sebagai seperangkat gagasan tentang kebaikan bersama. Paham ini merupakan tipe nasionalisme yang romantis dengan segala kemegahan upacara dan simbol-simbol yang mendukungnya untuk mencapai kebesaran negara.

Hal itu akan dapat dicapai apabila terdapat seorang pemimpin kharismatis sebagai simbol kebesaran negara yang didukung oleh massa rakyat. Dukungan massa yang fanatik ini tercipta berkat indoktrinasi, slogan-slogan dan simbol-simbol yang ditanamkan sang pemimpin besar dan aparatnya. Fasisme ini pernah diterapkan di Jerman, Jepang, Italia, dan Spanyol, tetapi penerapan paham ini sangat bervariasi di antara negara-negara tersebut.

Dewasa ini pemikiran fasisme cenderung muncul sebagai kekuatan reaksioner *(right wing)* di negara-negara maju, seperti *Skin Head* dan

Kluk Kluk Klan di Amerika Serikat yang berusaha mencapai dan mempertahankan supremasi kulit putih.

Catatan

1. Plato. 1968. The Republic. Translated with notes and interpretative essay by Allan Bloom. New York: Basic Books, Inc., Book IV. Hlm. 111.
2. Plato. Ibid. Buku VIII dan IX.
3. Thomas Hobbes. 1957. Leviathan. Edited by Michael Oakeshott, Oxford: Basil Blackwall, XIII. Hlm. 81.
4. Hobbes. Ibid., XIV. Hlm. 86.
5. Larry Arnhart. 1987. Political Questions: Political Philosophy Plato to Rawls. New York dan London: Macmillan Publishing Company. Hlm. 206-207.
6. John Locke. 1965. Two Treaties of Government, with Introduction and Notes by Peter Leslet. New York: Mentor.
7. Property diartikan secara luas, bukan dalam arti harta benda saja.
8. Locke. Ibid., IX. No. 124-126.
9. Arnhart. Op. cit.. Hlm. 238.
10. Locke. Op. cit., X. No. 135-138.
11. J.J. Rousseau. 1964. The First and Second Discourse. Disunting oleh Roger D. Masters, diterjemahkan oleh Roger D. Masters dan Judith R. Masters. New York: St. Martin's Press. Hlm. 142-162.
12. Rousseau. Ibid. Hlm. 55.
13. Rousseau. Ibid. Buku III, bab 15.
14. Rousseau. Ibid. Buku IV, bab 8.
15. Karl Marx dan Friederich Engels. 1959. Basic Writings on Politics and Philosophy. Disunting oleh Lewis S. Feuer. Garden City, New York: Doubleday.
16. Karl Marx dan Friederich Engels. 1939. The German Ideology. Disunting oleh R. Pascal. New York: International Publishers Co., Inc.
17. Richard H. Cox, ed. 1969. Ideology, Politics and Political Theory. Belmont, CA.: Wadsworth Publishing Company, Inc.
18. William Ebenstein dan Edwin Fogelman. 1985. Today's Isms: Communisme, Fascism, Capitalism and Socialism. Edisi kesembilan, Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall.
19. Phillips W. Shively. 1987. Power and Choice: An Introduction to Political Science. New York: Random House. Hlm. 41.
20. John Stuart Mill. 1958. Representative Government. Disunting oleh C.V. Shields. New York: Liberal Arts Press.
21. Shively. Op. cit.. Hlm. 43-45.
22. Salah seorang tokoh paham konservatif ialah Edmund Burke, 1955. Reflection on the Revolution in France. Kata pengantar oleh O. Piest. New York: Liberal Arts Press.
23. Shively. Op. cit. Hlm. 40.
24. Keterangan selengkapnya tentang liberalisme dan konservatisme serta kritik terhadapnya dapat dibaca pada buku yang ditulis oleh William S. Maddox dan Stuart A. Lilie. 1984. Beyond Liberal and Conservative: Reassessing The Politics Spectrum. Washington D.C.: CATO Institute.
25. Lawrence L. Whetten. 1989. Interaction of Political and Economic Reforms Within The East Bloc. New York: Crane Russak.

BAB 3
BANGSA DAN NEGARA

3.1 Pengantar

Manusia dapat dikategorikan dalam berbagai kelompok. Pengelompokan atas dasar jenis kelamin secara konvensional dikenali dengan kategori wanita dan pria. Dari segi adat-istiadat dan bahasa dikenal dengan berbagai kelompok suku bangsa, seperti suku bangsa Jawa, Sunda, Arab, dan Rusia. Lalu berdasarkan ciri fisik biologis manusia dikelompokan menjadi beberapa ras, seperti Mongoloid, Eropa, Melayu, dan Melanesia. Menurut iman kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, manusia berkelompok menjadi penganut agama Islam *(Sunni dan Syiah)*, Kristen Katolik, Kristen Protestan, Katolik Ortodoks, Yahudi, Hindu, Buddha, dan Shinto. Berdasarkan juridis formal manusia dikelompokan dalam kategori warga negara dan kategori warga negara asing.

Seluruh kategori di atas dipelajari dalam ilmu politik. Hal itu disebabkan kategori-kategori tersebut sangat berkaitan dengan konsep-konsep bangsa dan negara. Ilmu politik memusatkan perhatian pada konsep bangsa dan negara karena semua proses politik menyangkut bangsa dan negara.

Apabila permasalahan bangsa dibahas maka dua konsep lain muncul ke permukaan, yaitu suku bangsa *(ethnic group)* dan ras.[1] Suku bangsa merupakan pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan ciri-ciri fisik biologis, seperti warna kulit, bentuk wajah (hidung dan mata), bentuk rambut, dan perawakan.

Suatu suku bangsa dapat memiliki lebih dari satu negara seperti suku bangsa Arab yang terkelompokan menjadi lebih dari sepuluh negara Arab. Lalu suatu ras terdiri atas lebih dari satu negara bukan menjadi pertanyaan lagi karena tidak ada satu ras di dunia yang memiliki satu negara saja. Ternyata ras bukan faktor yang menentukan dalam pembentukan bangsa-negara. Sebaliknya, suatu negara dapat terdiri atas beberapa suku bangsa dan ras, seperti Indonesia dan Amerika Serikat.

Negara juga bukanlah pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan identitas kultural atau fisik biologis. Negara menggambarkan adanya satu struktur kekuasaan yang memonopoli penggunaan paksaan fisik yang sah terhadap kelompok masyarakat yang tinggal dalam wilayah yang jelas batas-batasnya. Jadi, negara merupakan pengelompokan masyarakat atas dasar kesamaan struktur kekuasaan yang memerintahnya.

3.2 Proses Pembentukan Bangsa-Negara

Suatu negara yang memiliki berbagai suku bangsa dan ras berupaya keras membentuk suatu bangsa baru dengan identitas kultural yang baru pula. Hal itu dimaksudkan agar dapat bertahan lama dan mampu mencapai tujuan.

Proses terbentuknya suatu negara terpusat modern yang penduduknya meliputi satu nasionalitas (suatu bangsa) merupakan proses pembentukan bangsa-negara. Pengertian bangsa dalam istilah satu bangsa berbeda dengan pengertian bangsa dalam istilah bangsa-negara *(nation-state)*.

Bangsa dalam bangsa-negara mencakup jumlah kelompok masyarakat (berbagai suku bangsa dan ras) yang lebih luas daripada bangsa dalam suku bangsa. Kesamaan identitas kultural dalam suku bangsa lebih sempit cakupannya daripada identitas kultural dalam bangsa- negara.

Lalu Ben Anderson, seorang ilmuwan politik dari Universitas Cornell merumuskan pengertian bangsa secara unik. Menurut pengamatannya, bangsa merupakan komunitas politik yang dibayangkan *(imagined political community)* dalam wilayah yang jelas batasnya dan berdaulat.[2]

Dikatakan sebagai komunitas politik yang dibayangkan karena bangsa yang paling kecil sekalipun para anggotanya tidak kenal satu sama lain. Dibayangkan secara terbatas karena bangsa yang paling besar sekalipun —yang penduduknya ratusan juta jiwa— mempunyai batas wilayah yang relatif jelas. Dibayangkan sebagai berdaulat karena bangsa ini berada di bawah suatu negara mempunyai kekuasaan atas seluruh wilayah dan bangsa tersebut. Akhirnya, disebut sebagai komunitas yang dibayangkan karena terlepas dari adanya kesenjangan dan penindasan, para anggota bangsa itu selalu memandang satu sama lain sebagai saudara sebangsa dan setanah air. Perasaan sebangsa inilah yang menyebabkan berjuta-juta orang bersedia mati bagi komunitas yang dibayangkan itu.

Sementara itu, secara umum dikenal adanya dua model proses pembentukan bangsa-negara.[3] Pertama, model ortodoks yang bermula dari adanya suatu bangsa terlebih dahulu untuk kemudian bangsa itu membentuk satu negara tersendiri. Setelah bangsa-negara ini terbentuk, kemudian suatu rezim politik (konstitusi) dirumuskan dan ditetapkan, dan sesuai dengan pilihan rezim politik itu, dikembangkan sejumlah bentuk partisipasi politik warga masyarakat dalam kehidupan bangsa-negara. Kedua, model mutakhir yang berawal dari adanya negara terlebih dahulu, yang terbentuk melalui proses tersendiri, sedangkan penduduknya merupakan kumpulan sejumlah kelompok suku bangsa dan ras.

Pada tingkat perkembangan tertentu, munculnya kesadaran politik

di kalangan satu atau beberapa kelompok suku bangsa untuk berpartisipasi dalam proses politik akan membawa mereka kepada pertanyaan yang lebih mendasar. Pertanyaan ini berkaitan dengan pilihan rezim politik. Hal itu dipertanyakan setelah melalui proses politisasi yang secukupnya.

Suatu bangsa akan terbentuk apabila masalah-masalah bentuk partisipasi politik dan rezim politik disepakati jawabannya. Namun, pada proses politisasi yang dilakukan secara memadai, mungkin saja terdapat satu atau lebih kelompok suku bangsa yang tidak bersedia ikut serta dalam bangsa yang baru. Mungkin disebabkan ketidaksetujuan mereka terhadap pilihan bentuk-bentuk partisipasi politik dan rezim politik. Dalam situasi ini, mungkin terdapat satu atau lebih kelompok etnis yang menghendaki suatu negara sendiri atau mungkin menghendaki bentuk kompromi seperti daerah istimewa dengan hak-hak dan kewenangan khusus.

Kedua model ini berbeda dalam empat hal. Pertama, ada tidaknya perubahan unsur dalam pengelompokan masyarakat. Model ortodoks tidak mengandung perubahan unsur karena satu bangsa membentuk satu negara. Model mutakhir mengandung perubahan unsur dari banyak kelompok suku bangsa menjadi satu bangsa baru. Kedua, lamanya waktu yang diperlukan dalam proses pembentukan bangsa-negara. Model ortodoks memerlukan waktu yang singkat sebab membentuk struktur kekuasaan saja (tidak perlu membentuk identitas kultural baru), sedangkan model mutakhir memerlukan waktu yang lebih lama karena harus mencapai kesepakatan tentang identitas kultural *(nasionalitas)* yang baru. Ketiga, kesadaran politik dalam model ortodoks muncul setelah terbentuknya bangsa- negara, sedangkan dalam model mutakhir kesadaran politik muncul mendahului dan menjadi kondisi awal bagi terbentuknya bangsa-negara. Keempat, derajat pentingnya partisipasi politik dan rezim politik. Dalam model ortodoks, partisipasi politik dan rezim politik dianggap sebagai hal yang terpisah dari proses integrasi nasional, sedangkan dalam model mutakhir kedua hal itu merupakan hal-hal yang tak terpisahkan dari proses integrasi nasional (pembentukan bangsa-negara).

Kedua model di atas sangat berguna dalam menggambarkan secara sederhana proses pembentukan bangsa-negara yang dalam kenyataan bersifat rumit. Namun, kedua model mengandung tiga kekurangan pokok. Pertama, memandang proses pembentukan bangsa-negara dari sudut kemajemukan suku bangsa saja. Padahal permasalahan integrasi nasional juga disebabkan dengan kemajemukan agama, ras (pribumi dan nonpribumi) dan kesenjangan sosial ekonomi. Kedua, faktor historis khususnya hal ihwal yang berkaitan dengan pengalaman penjajahan tidak dimasukan ke dalam model-model tersebut. Ketiga,

dalam kenyataan tidak hanya terdapat dua model proses pembentukan bangsa-negara, tetapi juga terdapat model ketiga seperti yang dialami Indonesia berhubungan dengan proses pembentukan bangsa baru, yang mulai berlangsung jauh sebelum negara terbentuk. Dalam hal ini, satu di antaranya yang terpenting berupa Sumpah Pemuda 1928.

3.3 Faktor-Faktor Pembentukan Identitas Bersama

Sebagaimana dijelaskan di atas, pembentukan bangsa-negara sangat berkaitan dengan identitas yang tersedia untuk menyatukan masyarakat. Faktor-faktor yang diperkirakan menjadi identitas bersama suatu masyarakat (bangsa) meliputi primordial, sakral, tokoh, bhinneka tunggal ika, konsep sejarah, perkembangan ekonomi, dan kelembagaan. Berikut ini secara ringkas dijelaskan keenam faktor tersebut.

3.3.1 Primordial

Ikatan kekerabatan (darah dan keluarga) dan kesamaan suku bangsa, daerah, bahasa, dan adat-istiadat merupakan faktor-faktor primordial yang dapat membentuk bangsa-negara. Primordial ini tidak hanya menimbulkan pola perilaku yang sama, tetapi juga melahirkan persepsi yang sama tentang masyarakat-negara yang dicita-citakan.

Walaupun ikatan kekerabatan dan kesamaan budaya itu tidak menjamin terbentuknya suatu bangsa --karena mungkin ada faktor yang lain yang lebih menonjol— namun kemajemukan secara budaya mempersukar pembentukan satu *nasionalitas* baru (bangsa-negara) karena perbedaan ini akan melahirkan konflik nilai.

Salah satu negara yang mengalami kesukaran dalam membentuk nasionalitas baru karena kemajemukan suku bangsa, yakni Malaysia. Negara ini mencakup tiga kelompok masyarakat, seperti Melayu, Cina, dan India yang jumlah anggotanya relatif seimbang.

3.3.2 Sakral

Kesamaan agama yang dipeluk oleh suatu masyarakat, atau ikatan *ideologi doktriner* yang kuat dalam suatu masyarakat merupakan faktor sakral yang dapat membentuk bangsa-negara. Ajaran-ajaran agama dan *ideologi doktriner* tidak menggambarkan semata-mata bagaimana seharusnya hidup (dalam hal ini cara hidup yang suci, agama menjanjikan surga, ideologi doktriner menjanjikan masyarakat tanpa kelas).

Karena menggambarkan cara hidup yang seharusnya dan tujuan suci

Walaupun kesamaan agama atau ideologi tidak menjamin bagi terbentuknya suatu bangsa-negara, sebagaimana ditunjukkan dengan kenyataan lebih dari sepuluh negara Arab untuk Islam, puluhan negara Amerika Latin untuk Katolik, dan sejumlah negara komunis, namun faktor sakral ini ikut menyumbangkan bagi terbentuknya *satu nasionalis.*

3.3.3 Tokoh

Kepemimpinan dari seorang tokoh yang disegani dan dihormati secara luas oleh masyarakat dapat pula menjadi faktor yang menyatukan suatu bangsa-negara. Pemimpin ini menjadi panutan sebab warga masyarakat mengidentifikasikan diri kepada sang pemimpin, dan ia dianggap sebagai "penyambung lidah" masyarakat.

Berdasarkan masyarakat yang tengah membebaskan diri dari belenggu penjajahan, biasanya muncul pemimpin yang kharismatik untuk menggerakkan massa rakyat mencapai kemerdekaannya. Kemudian pemimpin ini muncul sebagai simbol persatuan bangsa, seperti tokoh dwitunggal Soekarno-Hatta di Indonesia dan Joseph Bros Tito di Yugoslavia.

Akan tetapi, pemimpin saja mungkin tidak menjamin bagi terbentuknya suatu bangsa-negara sebab pengaruh pemimpin bersifat sementara. Dalam hal ini ada dua penyebab. Pertama, umur manusia (pemimpin) terbatas, dan khususnya pemimpin kharismatik tidak dapat diwariskan. Pemimpin tidak hanya yang masih hidup dapat berfungsi sebagai simbol persatuan bangsa, tetapi juga yang sudah menjadi pahlawan. Namun, sifat permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat memerlukan tipe kepemimpinan yang sesuai. Kedua, tipe kepemimpinan berkaitan erat dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat yang berubah menghendaki tipe pemimpin yang berubah pula. Pada pihak lain tidak hanya di negara-negara berkembang seorang pemimpin kharismatik dipandang sebagai simbol persatuan bangsa, tetapi juga di negara-negara yang maju seorang pemimpin diharapkan tampil sebagai "wakil" atau personifikasi bangsa di dalam maupun di luar negeri.

3.3.4 Sejarah

Persepsi yang sama tentang asal-usul (nenek moyang) dan/atau persepsi yang sama tentang pengalaman masa lalu seperti penderitaan yang sama yang disebabkan dengan penjajahan tidak hanya melahirkan solidaritas (sependeritaan dan sepenanggungan), tetapi juga tekad dan tujuan yang sama antarkelompok masyarakat.

Solidaritas, tekad, dan tujuan yang sama itu dapat menjadi identitas yang menyatukan mereka sebagai bangsa sebab hal-hal ini akan membentuk konsep ke-kita-an dalam masyarakat. Sejarah tentang asal-usul dan pengalaman masa lalu ini biasanya dirumuskan (cenderung didramatisasikan), dan disosialisasikan kepada seluruh anggota masyarakat melalui media massa (film dokumenter, film cerita, dan dramatisasi melalui televisi dan radio). Khusus bagi generasi baru, konsep sejarah ini disampaikan melalui pendidikan formal berupa sekolah-sekolah dalam mata ajaran Sejarah Nasional.[4]

Selain itu, dipastikan hampir semua negara secara sadar menciptakan dan memelihara simbol-simbol yang dapat membentuk persepsi yang sama tentang masa lalu, seperti tempat-tempat atau gedung-gedung bersejarah, patung-patung, dan berbagai pernyataan dan ucapan bersejarah.

3.3.5 Bhinneka Tunggal Ika

Faktor lain yang dapat menjadi identitas pembentuk bangsa- negara berupa prinsip bersatu dalam perbedaan *(unity in diversity)*. Yang dimaksudkan dengan bersatu dalam perbedaan ialah kesetiaan warga masyarakat pada suatu lembaga yang disebut Negara, atau pemerintahan yang mereka pandang dan yakini mendatangkan kehidupan yang lebih manusiawi tetapi tanpa menghilangkan keterikatan kepada suku bangsa, adat-istiadat, ras, atau agama.

Setiap warga masyarakat akan memiliki kesetiaan ganda *(multi loyalties)* sesuai dengan porsinya. Walaupun mereka tetap memiliki keterikatan pada identitas kelompok, namun mereka menunjukkan kesetiaan yang lebih besar pada kebersamaan yang berwujud dalam bentuk bangsa-negara di bawah suatu pemerintah yang berkeabsahan. Untuk yang terakhir ini, mereka sepakat hidup bersama sebagai bangsa berdasarkan kerangka politik dan prosedur hukum yang berlaku bagi anggota masyarakat.

Pengaturan tentang apa saja yang menjadi urusan negara dan apa saja yang tidak dapat diganggu-gugat oleh negara itu dirumuskan dalam kerangka politik dan hukum tersebut. Negara Swiss yang memiliki masyarakat terdiri atas berbagai agama (Katolik dan Protestan), berbagai suku bangsa (Jerman dan Prancis), pelbagai bahasa (Jerman dan Prancis) dan berbagai daerah (kanton-kanton), menjadi salah satu contoh bangsa-negara yang terbentuk atas dasar prinsip bersatu dalam perbedaan. Contoh yang lain Amerika Serikat. Prinsip itu tampaknya dapat diterapkan dalam masyarakat yang anggotanya memiliki kesadaran hukum dan demokrasi yang tinggi saja.

3.3.6 Perkembangan Ekonomi

Perkembangan ekonomi (industrialisasi) akan melahirkan spesialisasi pekerjaan yang beraneka sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Semakin tinggi mutu dan semakin bervariasi kebutuhan masyarakat, semakin tinggi pula tingkat saling bergantung di antara berbagai jenis pekerjaan.

Setiap orang bergantung pada pihak lain dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Semakin kuat suasana saling bergantung antar-anggota masyarakat karena perkembangan ekonomi maka semakin besar pula solidaritas dan persatuan dalam masyarakat. Solidaritas yang ditimbulkan dengan perkembangan ekonomi itu disebutkan oleh Durkheim sebagai solidaritas organis.[5] Hal ini berlaku dalam masyarakat industri maju, seperti Eropa Barat dan Amerika Utara.

3.3.7 Kelembagaan

Faktor lain yang juga berperan dalam proses pembentukan bangsa berupa lembaga-lembaga pemerintahan dan politik, seperti birokrasi, angkatan bersenjata, dan partai politik.[6]

Setidak-tidaknya terdapat dua sumbangan birokrasi pemerintahan (pegawai negeri untuk konteks Indonesia) bagi proses pembentukan bangsa, yakni mempertemukan berbagai kepentingan dalam instansi pemerintah dengan berbagai kepentingan di kalangan penduduk sehingga tersusun suatu kepentingan nasional, watak kerja, dan pelayanannya yang bersifat impersonal; tidak saling membedakan untuk melayani warga negara.

Ideologi angkatan bersenjata yang nasionalistis —karena fungsinya memelihara dan mempertahankan keutuhan wilayah dan persatuan bangsa— personilnya direkrut dari berbagai etnis dan golongan dalam masyarakat. Selain itu, mutasi dan kehadirannya di seluruh wilayah negara merupakan sumbangan angkatan bersenjata bagi pembentukan bangsa baru. Keanggotaan partai politik yang bersifat umum (terbuka bagi warga negara yang berlainan etnis, agama, atau golongan), kehadiran cabang-cabangnya di wilayah negara, dan peranannya dalam menampung dan memadukan berbagai kepentingan masyarakat menjadi suatu alternatif kebijakan umum merupakan kontribusi partai politik dalam proses pembentukan bangsa.

3.4 Ideologi Nasional

Pada bab kedua, "Kebaikan Bersama" ideologi dilukiskan sebagai seperangkat gagasan tentang kebaikan bersama. Hal itu biasanya

dirumuskan dalam bentuk tujuan yang hendak dicapai dan cara-cara yang digunakan untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, ideologi dapat pula dirumuskan sebagai suatu pandangan atau sistem nilai yang menyeluruh dan mendalam tentang tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu masyarakat, dan mengenai cara-cara yang paling dianggap baik untuk mencapai tujuan. Tujuan dan cara itu secara moral dianggap paling baik dan adil bagi penghayatnya untuk mengatur perilaku sosial warga masyarakat dalam berbagai segi kehidupan di dunia ini.

Dengan rumusan itu dapat disimpulkan ada dua fungsi ideologi dalam masyarakat. Pertama, menjadi tujuan dan cita-cita yang hendak dicapai bersama oleh suatu masyarakat. Dengan demikian, ideologi menjadi pedoman dalam membuat keputusan politik dan menjadi patokan (alat ukur) untuk menilai keberhasilan pelaksanaan keputusan politik. Kedua, sebagai pemersatu masyarakat, dan karenanya menjadi prosedur penyelesaian konflik yang terjadi dalam masyarakat.

Dalam masyarakat majemuk —yang di dalamnya terdapat sejumlah kelompok budaya, seperti suku bangsa, ras, dan agama— setiap kelompok budaya juga memiliki pandangan atau sistem nilai yang dipegang sebagai landasan untuk memajukan kepentingan-kepentingan yang khas. Sistem nilai itu dapat disebut sebagai subideologi sehingga dalam masyarakat majemuk terdapat sejumlah subideologi. Dalam situasi ini ideologi nasional menjadi konsensus berbagai kelompok dan golongan kepentingan, atau merupakan hasil konsensus berbagai subideologi.[7]

Oleh karena itu, suatu masyarakat majemuk menjadikan nilai- nilai kemanusiaan, keadilan sosial, demokrasi, nasionalisme, kekeluargaan, ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai ideologi nasional, sedangkan nilai-nilai lain seperti individualisme, komunisme, fasisme, dan teokrasi tidak mereka jadikan sebagai ideologi nasional karena dipandang tidak tepat dan tidak sesuai dengan karakteristik masyarakat.

Seperangkat nilai yang dianggap benar, sesuai, baik, adil, dan menguntungkan itulah yang dijadikan sebagai ideologi nasional. Hal ini disebabkan sifatnya yang menyatukan berbagai kelompok masyarakat, memberikan arah bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, menjadi pedoman bertingkahlaku dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dan menjadi prosedur penyelesaian konflik. Pancasila merupakan ideologi nasional bagi bangsa dan negara Indonesia.

3.5 Negara: Sistem Dominasi dan Konsensus

Apabila kita memandang negara dari dan di dalam masyarakat, maka

akan terlihatlah bahwa, negara merupakan hubungan sosial yang bersifat dominatif.[8] Negara mendukung dan mengorganisasikan hubungan-hubungan dominasi ini melalui institusi-institusi yang biasanya memonopoli sarana paksaan fisik *(coercion)* di dalam wilayah tertentu.

Pada umumnya negara dipandang memiliki kewenangan yang sah untuk mempertahankan sistem dominasi sosial. Dalam masyarakat kapitalistis —yang lebih bertumpu pada hubungan produksi atau struktur kelas— negara merupakan refleksi hubungan produksi yang ada, khususnya kelas yang dominan sehingga ia tidak lebih sebagai aspek politik dari hubungan-hubungan sosial yang bersifat dominatif.

Berdasarkan perspektif itu negara pertama-tama merupakan suatu hubungan dominasi yang mewakili kepentingan komponen masyarakat yang dominan. Hubungan masyarakat yang dominatif ini dijalankan dan ditegakkan melalui institusi-institusi, seperti polisi, militer, birokrasi, dan hukum.

Dari uraian di atas disimpulkan dalam realitas analitis, negara merupakan aspek politik hubungan sosial yang bersifat dominatif; dan dalam wujud yang kongkret, negara merupakan seperangkat institusi dan norma-norma hukum yang menjalankan dan menegakkan dominasi itu.

Menurut interelasi kedua wajah itu, kurang tepat untuk menyatakan lembaga-lembaga negara merupakan suatu rasionalitas yang berbeda dan berdiri di atas masyarakat. Sebaliknya, kurang tepat pula memandang negara sebagai tidak mempunyai peranan penting dalam mengartikulasikan kepentingan kelompok yang dominan saja.

Dari sisi lain, negara selalu menjadi fokus pengorganisasian, dan menjadi pengorganisasi konsensus mengenai kepentingan umum dalam masyarakat karena hal ini yang menjadi basis legitimasinya.[9] Untuk mencapai konsensus itu lembaga-lembaga negara harus menampilkan diri sebagai pengemban kepentingan umum (suatu bangsa yang bersifat mengatasi kepentingan-kepentingan golongan dan pribadi di dalam masyarakat). Peranan negara sebagai pengelola konsensus mengenai kepentingan umum akan diakui oleh masyarakat manakala negara mempunyai "mediasi" (sambungan komunikasi) dengan masyarakat, yaitu bangsa, hak-hak politik warga negara, dan kelompok populis.

Sebagaimana dijelaskan di atas, pengertian bangsa ialah identitas kolektif yang mendefinisikan "kita": yang pada satu pihak mengandung jaringan solidaritas yang dikenakan terhadap kemajemukan dan antagonisme di dalam masyarakat, pada pihak lain mengandung pengakuan sebagai suatu kolektivitas yang berbeda dari "mereka" atau bangsa lain. Ke-kita-an itu diungkapkan melalui simbolisme yang kuat, sebagaimana diwujudkan dalam bentuk bendera dan lagu kebangsaan, dan juga melalui sejarah resmi yang

memitoskan ke-kita-an kolektif masa lalu, yang dibanggakan bersama pula.

Yang dimaksudkan dengan hak-hak politik warga negara ialah peranan abstrak yang berwujud dalam tiga hak. Pertama, hak memilih dalam pemilihan umum sehingga menjadi dasar pembenaran bagi pernyataan bahwa kekuasaan yang dilaksanakan oleh mereka yang memegang peranan adalah atas persetujuan warga negara. Kedua, hak menyatakan pendapat dan berasosiasi. Ketiga, hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan lembaga-lembaga negara yang menyimpang dari kewenangannya. Akhirnya, kelompok populis yang merupakan pejuang keadilan bagi lapisan masyarakat yang tertindas dan yang tidak memiliki akses terhadap kekuasaan dan pemerintah. Apa yang dinamakan "mediasi" pada dasarnya merupakan perwujudan ideologi nasional suatu negara.

Institusi-institusi negara akan mendapatkan pengakuan sebagai pengemban konsensus mengenai kepentingan umum apabila lembaga-lembaga tersebut mengidentifikasikan diri dengan bangsa, mengakui dan menjamin hak-hak politik warga negara, dan tanggap terhadap tuntutan berbagai kelompok populis. Hanya dengan cara itulah lembaga-lembaga negara dapat menampilkan diri sebagai pihak yang memperjuangkan dan melindungi kepentingan umum, yakni kepentingan umum "kita" yang mengatasi kemajemukan dan antagonisme dalam masyarakat.

Selain itu, pelaksanaan hak-hak politik warga negara dan populisme secara efektif —dalam arti sebagai suatu realitas institusional dan dalam arti penerimaan subjektif dari sebagian besar elit politik yang relevan— akan menjadi basis konsensus bagi pelaksanaan kekuasaan pada umumnya dan kekuasaan paksaan pada khususnya.

Lembaga-lembaga negara harus berbuat demikian karena basis kekuasaan negara harus tampak di luar negara. Negara akan mendapat legitimasi apabila mampu menampilkan diri sesuai dengan rujukan eksternalnya, yakni ketiga mediasi tersebut. Itu sebabnya, mengapa negara adakalanya menampakkan diri sebagai pengorganisasi dan pemelihara dominasi sosial, tetapi seringkali tampak sebagai pengorganisasi kepentingan umum dan melindungi seluruh masyarakat.

Penampilan negara sebagai pengorganisasi kepentingan umum akan menimbulkan keyakinan dalam diri warga negara bahwa apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan oleh lembaga-lembaga negara— walaupun secara sistematis dihambat sistem dominasi sosial yang ada merupakan konsekuensi dari hak-hak politik yang dimiliki sebagai warga negara, dari loyalitas mereka sebagai anggota suatu bangsa, dan dari tuntutan kelompok populis. Di satu pihak ketegangan antara realitas negara sebagai pengorganisasi dan pemelihara sistem dominasi

sosial, di lain pihak sebagai pengorganisasi kepentingan umum dan pelindung seluruh masyarakat, kendati dibatasi sistem dominasi yang ada merupakan karakteristik setiap bentuk negara.

Bentuk negara yang muncul dari ketegangan itu dapat berupa salah satu dari tiga bentuk berikut ini. Pertama, negara mempertahankan kekuasaannya tidak semata-mata dengan dominasi dan paksaan fisik, tetapi juga dengan memanipulasi "mediasi" (menjadi semacam ideologi dalam arti sistem pembenaran atas kepentingan pihak yang dominan) sehingga warga negara percaya bahwa mereka diperlakukan secara tidak adil, dan karena itu mereka menerima nasib mereka yang malang.

Yang menonjol dalam mempertahankan kekuasaan bukan hanya dominasi fisik oleh polisi, militer, dan birokrasi, tetapi juga dominasi secara ideologis melalui media komunikasi massa (dalam bentuk *propaganda)* dan media komunikasi pendidikan (dalam bentuk *indoktrinasi)* dengan teknologi yang canggih.

Kedua, negara mempertahankan kekuasaan semata-mata dengan paksaan fisik dan kepentingan yang diartikulasikan pun hanya kepentingan kelompok yang dominan dalam masyarakat. Negara tanpa "mediasi" ini merupakan negara tanpa dasar konsensus sehingga ia bertumpu pada sistem dominasi yang *vulgar*. Negara ini sering pula disebut negara polisi. Karakteristik negara yang pertama dan kedua jelas tidak dapat dikategorikan sebagai negara demokratis.

Selanjutnya, negara mempertahankan kekuasaan tidak hanya dengan paksaan fisik, tetapi juga dengan persuasi dan persetujuan rakyat. Negara ini jelas dapat digolongkan demokratis karena lembaga-lembaga pemerintah bertindak sesuai dengan rujukan eksternalnya (ketiga mediasi di atas).

3.6 Intergrasi Politik

Selain kesamaan identitas yang biasanya dirumuskan sebagai sistem nilai yang dianut masyarakat sejumlah faktor lain juga sangat penting bagi pembentukan suatu bangsa-negara. Hal itu disebabkan yang dibahas dalam konsep bangsa-negara tidak hanya sebagai pengelompokan masyarakat atas dasar kesamaan identitas (sistem nilai), tetapi juga konsep negara sebagai pengelompokan masyarakat atas dasar adanya satu struktur kekuasaan yang memerintah.

Wilayah yang jelas batas-batasnya merupakan faktor yang sulit diabaikan dalam proses pembentukan bangsa-negara. Hal itu disebabkan wilayah tidak hanya tempat bermukim dan menjadi batas berlakunya kewenangan pemerintah, tetapi juga sebagai sumber kehidupan duniawi. Dalam wilayah itulah anggota masyarakat bercocok tanam, dan dari dalam wilayah tersebut anggota masyarakat

berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, seluruh wilayah negara harus dikuasai oleh negara (pemerintah).

Faktor pemerintah yang berkeabsahan *(legitimate)* juga merupakan hal yang penting bagi pembentukan bangsa-negara. Hal itu disebabkan tujuan negara hanya dapat dicapai apabila terdapat suatu pemerintah yang mampu menggerakkan dan mengarahkan seluruh potensi masyarakat, baik manusia maupun materiil. Kemampuan menggerakkan dan mengarahkan ini tidak hanya ditentukan dengan kewenangan menggunakan paksaan fisik yang sah, tetapi juga ditentukan dengan persetujuan dan dukungan masyarakat terhadap pemerintah. Itu sebabnya, suatu pola hubungan antara pemerintah dan rakyat yang dianggap ideal (sesuai dengan sistem nilai yang disepakati bersama) perlu dilembagakan.

Mungkin berdasarkan pertimbangan itulah, Weiner menunjukkan betapa penting integrasi politik bagi suatu negara. Yang dimaksudkan oleh Weiner dengan integrasi politik ialah penyatuan masyarakat dengan sistem politik.[11]

Dalam hal ini, integrasi politik dibagi menjadi lima jenis, yakni integrasi bangsa, integrasi wilayah, integrasi nilai, integrasi elit dan khalayak, dan perilaku integratif. Penyatuan masyarakat dengan sistem politik melalui kelima jenis integrasi ini merupakan proses pembentukan bangsa-negara. Proses pembentukan bangsa-negara atau proses integrasi politik merupakan salah satu bentuk pembangunan politik.

3.6.1 Integrasi Bangsa

Integrasi bangsa ialah proses penyatuan berbagai kelompok sosial budaya dalam satu-kesatuan wilayah dan dalam suatu identitas nasional. Diandaikan, masyarakat itu berupa masyarakat majemuk yang meliputi berbagai suku bangsa, ras, dan agama.

Integrasi bangsa berarti penggabungan unsur-unsur yang berbeda menjadi satu-kesatuan yang utuh. Kelompok budaya itu saling dihubungkan dengan lebih erat. Arah kecenderungan yang akan terjadi bersumber dari masyarakat kecil menjadi masyarakat besar.

Seorang Antropolog bernama Clifford Geertz mengemukakan, pada dasarnya ada lima pola keragaman primordial dalam masyarakat majemuk, yakni pola kelompok dominan dengan minoritas, pola kelompok sentral dengan beberapa kelompok menengah yang agak menentang, pola tanpa kelompok dominan, pola kelompok budaya yang seimbang, dan pola berdasarkan pembagian suku bangsa yang terdiri atas pelbagai kelompok kecil.[12]

Dalam hal ini, Weiner mengemukakan secara garis besar terdapat dua pola kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah untuk mencapai integrasi bangsa.[13] Pertama, penghapusan sifat kultural utama dari

kelompok minoritas dan mengembangkan semacam "kebudayaan nasional", biasanya kebudayaan kelompok suku bangsa yang dominan. Kebijakan ini disebut sebagai asimilasi. Kedua, pembentukan kesetiaan nasional tanpa menghapuskan kebudayaan kelompok kecil. Kebijakan ini disebut kebijakan kesatuan dalam perbedaan, yang secara politik ditandai dengan penjumlahan etnis (suku bangsa). Dalam praktek jarang ada suatu negara yang menerapkan secara murni salah satu dari kedua pola kebijakan tersebut. Yang sering terjadi berupa penerapan secara campuran dengan titik berat yang berbeda.

Masyarakat Indonesia apabila mengikuti pola kelompok masyarakat majemuk seperti yang dikemukakan oleh Geertz di atas digolongkan ke dalam pola kedua, yakni satu kelompok sentral (Jawa) dan beberapa kelompok menengah yang agak menentang (Luar Jawa).

Akan tetapi, dalam kenyataan bahasa nasional bangsa Indonesia bukanlah bahasa kelompok sentral (bahasa Jawa), melainkan bahasa kelompok minoritas (Melayu). Walaupun pada perkembangannya bahasa Indonesia justru diperkaya dengan bahasa Jawa, bahasa daerah lain dan bahasa asing.

Negara Indonesia dapat dikatakan secara umum menempuh pola kebijakan kedua dalam upaya menangani masalah integrasi bangsa, yaitu kebudayaan nasional dilukiskan sebagai puncak-puncak (hal yang terbaik) dari kebudayaan daerah, tetapi tanpa menghilangkan (bahkan mengembangkan) kebudayaan daerah.

Namun, hal itu tidak seluruhnya benar karena dalam kenyataan yang disebut kebudayaan nasional justru kebanyakan dari budaya Jawa, seperti lambang, simbol, jargon, dan kebiasaan politik pada tingkat nasional. Hal ini mungkin disebabkan dengan faktor-faktor objektif seperti kebanyakan pemimpin (pemerintahan dan masyarakat), dan penduduk Indonesia yang berasal dari suku Jawa, kebudayaan Jawa telah lama dikembangkan dan dipraktekkan melalui kerajaan-kerajaan Jawa, dan faktor subjektif, seperti yang dapat diterima oleh kelompok Luar Jawa daripada budaya kelompok yang lain karena berbagai sebab dan motivasi.

3.6.2 Integrasi Wilayah

Integrasi wilayah ialah pembentukan kewenangan nasional pusat terhadap wilayah atau daerah politik yang lebih kecil, yang terdiri atas satu atau lebih kelompok budaya. Untuk integrasi wilayah diperlukan sekurang-kurangnya dua hal. Pertama, konsep wilayah yang jelas, dalam arti wilayah itu meliputi apa saja (darat, laut, udara, dan isinya), ukuran yang digunakan untuk menentukan batas-batas wilayah (berupa mil), dan dapat diukur (dari pulau terluar atau setiap pulau). Kedua, aparat pemerintah dan sarana kekuasaan untuk menjaga dan

mempertahankan kedaulatan wilayah itu dari penetrasi luar.

Adanya permasalahan integrasi wilayah ini diakui pula oleh Organsky yang mengatakan salah satu tantangan yang dihadapi pemerintah, khususnya di negara-negara yang baru merdeka adalah pembentukan suatu Pemerintah Pusat yang menguasai seluruh wilayah dan penduduk yang tinggal dalam batas-batas wilayah.[14]

Sebagaimana dijelaskan pada bagian awal bab ini, para ilmuwan politik membedakan pengertian negara dari pengertian bangsa. Negara merujuk pada adanya kekuasaan pusat yang menguasai suatu wilayah dan penduduk yang tinggal dalam wilayah, sedangkan bangsa merujuk pada adanya suatu kelompok masyarakat yang memiliki kesamaan identitas kultural. Oleh karena itu, integrasi wilayah berkaitan erat dengan pembinaan negara *(state building)* dan integrasi bangsa berkaitan erat dengan pembinaan bangsa *(nation building)*.

3.6.3 Integrasi Nilai

Integrasi nilai ialah persetujuan bersama mengenai tujuan- tujuan dan prinsip dasar politik, dan prosedur-prosedur penyelesaian konflik dan permasalahan bersama lainnya. Dengan kata lain, integrasi nilai merupakan penciptaan suatu sistem nilai (ideologi nasional) yang dipandang ideal, baik dan adil dengan berbagai kelompok masyarakat.

Sistem nilai itu biasanya dirumuskan dalam konstitusi (rezim politik) bangsa-negara tersebut. Proses meyakinkan berbagai kelompok masyarakat untuk menerima Pancasila dan UUD 1945 sebagai sistem nilai bersama, dan proses pemasyarakatan sistem nilai kepada seluruh warga negara Indonesia merupakan proses integrasi nilai.

3.6.4 Integrasi Elit dengan Khalayak

Integrasi elit dengan khalayak ialah upaya untuk menghubungkan antara golongan elit yang memerintah dan khalayak atau rakyat yang diperintah. Integrasi antara elit dan khalayak tidak berarti melenyapkan perbedaan di antara mereka. Kalau integrasi ini dilihat sebagai proses maka integrasi elit dengan khalayak merupakan proses pelembagaan pola hubungan kewenangan antara pemerintah dan rakyat.

Pola kewenangan yang dimaksudkan bersifat dua arah, yakni kewenangan pemerintah harus ditaati oleh rakyat, tetapi bentuk-bentuk dan cara-cara pelaksanaan kewenangan harus mendapat persetujuan rakyat yang diperintah. Pola kewenangan ini dilukiskan secara tepat oleh Weiner sebagai berikut: "Tidak ada masyarakat yang

memiliki permufakatan begitu besar sehingga kewenangan tidak lagi diperlukan, dan tidak ada masyarakat yang pemerintahannya begitu kuat dan secara internal kompak sehingga dapat bertahan dalam waktu yang lama hanya dengan mengandalkan kekuasaan yang kuat dan kompak.[15]

3.6.5 Perilaku Integratif

Perilaku integratif ialah kesediaan warga masyarakat untuk bekerja sama dalam suatu organisasi besar dan berperilaku sesuai dengan cara yang dapat membantu pencapaian tujuan organisasi. Kemampuan individu, kekhasan kelompok, dan perbedaan pendapat bahkan persaingan sekalipun, tidak harus dipertentangkan dengan kesediaan bekerja sama, sebab kerja sama yang baik tidak dilandasi dengan kelemahan individu, keseragaman dan sikap pasrah, melainkan dengan kemampuan individu, perbedaan pendapat, persaingan sehat, dan sikap yang tegar.

Yang diperlukan dalam hal ini berupa kesediaan menerima dan melaksanakan secara ikhlas hasil kesepakatan, walaupun mungkin tidak sependapat dengan kesepakatan bersama tersebut. Di Amerika Serikat, calon presiden yang kalah dalam pemilihan umum akan dengan ksatria mengakui kekalahannya, mengucapkan selamat, dan menyatakan kesediaan bekerja sama dengan pemenang dari partai lain.

Kemampuan suatu bangsa-negara mengejar dan mencapai berbagai tujuan bersama, dan kemampuan menyesuaikan diri dengan perubahan- perubahan dan tantangan yang timbul sangat bergantung pada derajat perilaku integratif bangsa tersebut. Ketidakmampuan para pemimpin partai-partai politik Indonesia untuk berperilaku integratif pada masa Demokrasi Liberal (1950-1959), sehingga setiap koalisi yang membentuk kabinet tidak pernah mencapai umur lebih dari dua tahun, mengakibatkan kegagalan dalam mengejar dan mencapai tujuan masyarakat-negara.[16]

Catatan Kaki

1. Uraian selengkapnya mengenai suku bangsa *(ethnic group)* dan kaitannya dengan negara dapat dibaca pada Richard H. Thompson. 1989. *Theories of Ethnicity: A Cultural Appraisal. New York:* Greenwood Press.
2. Benedict Anderson, *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism.* London dan New York: Verso, 1991. Hlm. 6-7.
3. Hirano Ken'ichiro. "Ethnic Conflict and National Integration: A Theoretical Overview." Maret 1986. *East Asian Cultural Studies.* Vol. XXV. No. 1-4.
4. Sartono Kartodirdjo. 27 November 1989. "Apakah Wawasan Sejarah itu?" *Kompas.*
5. Emile Durkheim. 1964. *The Division of Labor.* Diterjemahkan oleh George Simpson. New York: Free Press. Hlm. 56.
6. Harsja W. Bachtiar. January 1974. *The Indonesian Nation: Some Problems of Integration and Disintegration.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, Southeast Asian Perspective. No. 2.
7. Alfian. Agustus 1976. "Ideologi, Idealisme dan Integrasi Nasional." *Prisma.* No. 8.
8. Guilermo O'Donnell. 1979. "Tensions in the Bureaucratic- Authoritarian State and the Democracy," dalam David Collier, ed. *New Authoritarianism in Latin America.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.
9. Guilermo O'Donnell. *Ibid.*
10. Bandingkan dengan Antonio Gramsci. 1971. *Selections from the Prison Notebooks.* New York: International Publishers.
11. Myron Weiner. 1966. "Political Integration and Political Development," dalam Claude W. Welch, (Ed.). Political *Development: A Reader in Comparative Political Change.* Belmont, Cal.: Wardsworth Publishing Company Inc. Hlm. 153.
12. Clifford Geertz. "The Integrative Revolutions: Primordial Sentimens and Civic Politics in the New States," dalam Welch. Ibid. Hlm. 175-176.
13. Weiner. *Op. cit.* Hlm. 155.
14. A.F.K. Organsky. 1965. *The Stages of Political Development.* New York: Knopft. Hlm. 8.
15. Weiner. *Op. cit.*. Hlm. 160.
16. Wilopo. 1978. *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya.* Jakarta: Idayu.

BAB 4
KEKUASAAN POLITIK

4.1 Pengantar

Kekuasaan dipandang sebagai gejala yang selalu terdapat dalam proses politik, namun di antara ilmuwan politik tidak ada kesepakatan mengenai makna kekuasaan. Beberapa di antaranya bahkan menganjurkan agar konsep kekuasaan ditinggalkan karena bersifat kabur, dan berkonotasi emosional. Namun, tampaknya politik tanpa kekuasaan bagaikan agama tanpa moral. Oleh karena itu, berikut ini diuraikan konsep kekuasaan dengan cara menempatkan dalam konteks proses politik secara lebih proporsional tanpa berpretensi untuk menjadikan kekuasaan sebagai satu-satunya konsep ilmu politik.

Dalam perbendaharaan ilmu politik terdapat sejumlah konsep yang berkaitan erat dengan konsep kekuasaan *(power)*, seperti *influence* (pengaruh), persuasi *(persuasion)*, manipulasi, *coercion, force,* dan *authority* (kewenangan). Keenam konsep ini merupakan bentuk-bentuk kekuasaan yang perbedaannya akan tergambar jelas dalam definisi-definisi berikut.

Influence ialah kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar mengubah sikap dan perilakunya secara sukarela. Yang dimaksud dengan *persuasion* ialah kemampuan meyakinkan orang lain dengan argumentasi untuk melakukan sesuatu. Penggunaan pengaruh, dalam hal ini yang dipengaruhi tidak menyadari bahwa tingkahlakunya, sebenarnya mematuhi keinginan pemegang kekuasaan, disebut *manipulasi*. Pengertian *coercion* ialah peragaan kekuasaan atau ancaman paksaan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok terhadap pihak lain agar bersikap dan berperilaku sesuai dengan kehendak pihak pemilik kekuasaan, termasuk sikap dan perilaku yang bertentangan dengan kehendak yang dipengaruhi, seperti penangkapan oleh polisi, diinterogasi oleh militer, atau melapor secara reguler kepada pihak militer. Yang dimaksud dengan *force* ialah penggunaan tekanan fisik, seperti membatasi kebebasan, menimbulkan rasa sakit ataupun membatasi pemenuhan kebutuhan biologis terhadap pihak lain agar melakukan sesuatu.

Kekuasaan merupakan konsep yang berkaitan dengan perilaku. Menurut Robert Dahl, A dikatakan memiliki kekuasaan atas B apabila A dapat mempengaruhi B untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak dikehendaki B.[1] Maksudnya, apabila A mempengaruhi B untuk

melakukan sesuatu yang sesuai dengan kehendak B maka hubungan ini tidak dapat diartikan sebagai kekuasaan. Yang menjadi persoalan dalam rumusan Dahl, bagaimana kita dapat mengetahui secara empiris, apakah perilaku yang dipengaruhi itu sesuai dengan kehendaknya atau tidak? Sebab dapat saja suatu negara menyatakan tindakannya sesuai dengan politik luar negeri negara lain (yang mempengaruhi) yang berlangsung atas kehendak bebas negara itu sendiri. Padahal dalam kenyataan tindakan itu justru sebagai akibat pengaruh dari negara lain yang kurang diketahui umum. Namun, yang menarik dari rumusanDahl ialah batasannya yang tajam, dan karena itu berlingkup sempit. Dalam hal ini, membuat pihak lain berperilaku yang bertentangan dengan kehendaknya justru memerlukan kemampuan menggunakan sarana kekuasaan secara efektif.

Dari sini muncul rumusan lain yang mengatakan A mempunyai kekuasaan atas B apabila dia dapat mempengaruhi B untuk berpikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi (A). Namun, rumusan inipun menimbulkan persoalan mengenai apakah seseorang atau suatu negara dapat dikatakan mempunyai kekuasaan setiap kali kehendak (tujuannya) terpenuhi? Untuk mengatasi hal ini, dikemukakan setiap hubungan kekuasaan harus memenuhi dua persyaratan, yakni tindakan itu dilaksanakan baik oleh yang mempengaruhi maupun yang dipengaruhi, dan terdapat kontak atau komunikasi antara keduanya baik langsung maupun tidak langsung.

Walaupun demikian, rumusan kekuasaan tersebut masih harus dilengkapi karena tidak setiap orang, kelompok atau negara dapat mempengaruhi atau mempunyai kekuasaan. Oleh karena itu, kekuasaan secara umum diartikan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang mempengaruhi. Secara lebih sempit, kekuasaan politik dapat dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik sehingga keputusan itu menguntungkan dirinya, kelompoknya ataupun masyarakat pada umumnya.

Dalam setiap situasi, hubungan kekuasaan terdapat tiga unsur yang selalu terkandung di dalamnya. Ketiga unsur itu meliputi tujuan, cara penggunaan sumber-sumber pengaruh, dan hasil penggunaan sumber-sumber pengaruh. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka dapat disebutkan sejumlah ciri hubungan kekuasaan seperti berikut.[2]

Pertama, kekuasaan merupakan hubungan antarmanusia. Kedua, pemegang kekuasaan mempengaruhi pihak lain. Ketiga, pemegang kekuasaan dapat seorang individu, kelompok, organisasi, ataupun pemerintah (negara dalam hubungan luar negeri). Keempat, sasaran kekuasaan (yang dipengaruhi) dapat berupa individu, kelompok,

organisasi atau pemerintah (negara). Kelima, suatu pihak yang memiliki sumber kekuasaan belum tentu mempunyai kekuasaan karena bergantung pada kemampuannya menggunakan sumber kekuasaan secara efektif. Keenam, penggunaan sumber-sumber kekuasaan mungkin melibatkan paksaan, konsensus, atau kombinasi keduanya. Ketujuh, hal ini bergantung pada perspektif moral yang digunakan, yakni apakah tujuan yang hendak dicapai itu baik atau buruk? Kedelapan, hasil penggunaan sumber-sumber pengaruh itu dapat menguntungkan seluruh masyarakat atau dapat juga hanya menguntungkan kelompok kecil masyarakat. Hal ini bergantung pada ada atau tidaknya distribusi kekuasaan yang relatif merata dalam masyarakat tersebut. Kesembilan, pada umumnya kekuasaan politik mempunyai makna bahwa sumber-sumber itu digunakan dan dilaksanakan untuk masyarakat umum, sedangkan kekuasaan yang bersifat pribadi cenderung digunakan untuk kepentingan sebagian kecil masyarakat. Kesepuluh, kekuasaan yang beraspek politik merupakan penggunaan sumber-sumber pengaruh untuk mempengaruhi proses politik.

Dengan konsep kekuasaan seperti itu dapat dihindari pendapat yang mengatakan bahwa dalam penggunaan kekuasaan selalu terkait unsur kekerasan dan paksaan. Juga dapat dihindari konsep kekuasaan yang terlalu luas. Namun, konsep kekuasaan ini membuat kekeliruan dapat dihindarkan bahwa memiliki sumber-sumber kekuasaan berarti mempunyai kekuasaan politik. Jadi, konsep kekuasaan politik seperti itu dapat dihindari pendapat yang menyatakan kekuasaan merupakan konsep utama ilmu politik.

Konsep kekuasaan yang diuraikan di bawah ini berasal dari Barat. Sebagai konsep yang berasal dari luar, konsep ini tidak dapat menjelaskan secara tuntas gejala politik kekuasaan dalam masyarakat politik di Indonesia. Oleh karena itu, pada bagian akhir bab ini diuraikan pula konsep "kekuasaan" *(kesakten)* sebagaimana dirumuskan oleh Anderson. Walaupun konsep kekuasaan menurut budaya Jawa berdasarkan lingkup dan situasi zaman prakolonial dan pada taraf tertentu juga pada zaman kolonial, namun karena sesuatu yang bersifat fungsional (berguna bagi kelompok masyarakat tertentu seperti kelompok penguasa) akan terus dipertahankan maka sebagian gejala politik Indonesia dapat dijelaskan dengan konsep *kesakten* tersebut.

4.2. Dimensi- Dimensi Kekuasaan

Untuk memahami gejala politik kekuasaan secara tuntas maka kekuasaan ditinjau dari enam dimensi, yaitu potensial dan aktual, positif dan negatif, konsensus dan paksaan, jabatan dan pribadi,

implisit dan eksplisit, langsung dan tidak langsung.[3]

4.2.1 Potensial dan Aktual

Seseorang dipandang mempunyai kekuasaan potensial apabila dia memiliki sumber-sumber kekuasaan, seperti kekayaan, tanah, senjata, pengetahuan dan informasi, popularitas, status sosial yang tinggi, massa yang terorganisasi, dan jabatan. Sebaliknya, seseorang dipandang memiliki kekuasaan aktual apabila dia telah menggunakan sumber-sumber yang dimilikinya ke dalam kegiatan politik secara efektif (mencapai tujuannya). Seorang jutawan mempunyai kekuasaan potensial, tetapi dia hanya dapat disebut sebagai memiliki kekuasaan aktual apabila dia telah menggunakan kekayaannya untuk mempengaruhi para pembuat dan pelaksana keputusan politik secara efektif. Secara potensial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dipandang memiliki kekuasaan yang sangat besar, baik dari senjata yang mereka miliki dan "jasa" mereka dalam membebaskan bangsa dari belenggu penjajahan dan menumpas komunis maupun dari jabatan yang mereka pegang dalam pemerintahan. Namun, yang digunakan secara aktual oleh ABRI mungkin sebagian saja karena berbagai faktor, seperti ideologi, hukum, dan moral, sedangkan yang tidak digunakan tetap bersifat potensial.

4.2.2 Konsensus dan Paksaan

Dalam menganalisis hubungan kekuasaan maka seseorang harus membedakan kekuasaan yang berdasarkan paksaan dengan kekuasaan yang berdasarkan konsensus. Penganalisis politik yang menekankan aspek paksaan dari kekuasaan akan cenderung memandang politik sebagai perjuangan, pertentangan, dominasi, dan konflik. Mereka melihat tujuan yang ingin dicapai oleh elit politik tidak menyangkut masyarakat secara keseluruhan, melainkan menyangkut kepentingan kelompok kecil masyarakat. Sebaliknya, penganalisis politik yang menekankan aspek konsensus dari kekuasaan akan cenderung melihat elit politik sebagai orang yang tengah berusaha menggunakan kekuasaan untuk mencapai tujuan masyarakat secara keseluruhan.

Pertanyaan yang muncul, apakah faktor-faktor yang membedakan kekuasaan paksaan dari kekuasaan konsensus? Perbedaan dimensi ini menyangkut dua hal, yaitu alasan penaatan dan sarana kekuasaan yang digunakan. Pada umumnya alasan untuk menaati kekuasaan paksaan berupa rasa takut. Dalam hal ini takut akan paksaan fisik, seperti dipukul, ditangkap, dan dipenjarakan, atau dibunuh. Selain itu, rasa takut akan paksaan nonfisik, seperti kehilangan pekerjaan, dikucilkan, dan diintimidasi.

Sementara itu, alasan untuk menaati kekuasaan konsensus pada umumnya berupa persetujuan secara sadar dari pihak yang dipengaruhi. Kekuasaan berdasarkan paksaan memang nyata merupakan cara yang paling efektif untuk mendapatkan ketaatan dari pihak lain. Selain menyangkut pelanggaran etik, penggunaan paksaan menimbulkan kesukaran di kemudian hari, yaitu ketaatan ditentukan dengan kehadiran sarana paksaan fisik. Ketika sarana paksaan fisik tidak ada, saat itu pula ketidaktaatan muncul. Sebaliknya, pada kekuasaan berdasarkan konsensus ketaatan cenderung lebih langgeng karena ketaatan timbul dari kesadaran dan persetujuan pihak yang dipengaruhi. Namun untuk membuat orang lain sadar dan setuju menaati kekuasaan memerlukan upaya keras dan waktu yang lama.

Sarana kekuasaan yang digunakan untuk mendapatkan ketaatan dengan kekuasaan paksaan berjumlah tiga macam, yaitu sarana paksaan fisik, sarana ekonomi, dan sarana psikologik. Sarana kekuasaan paksaan fisik, antara lain, berupa senjata yang dipegang oleh polisi dan militer, senjata nuklir, dan senjata modern lainnya yang dimiliki oleh suatu negara. Sarana kekuasaan ekonomi, seperti pekerjaan, uang, proyek, kesempatan berusaha, dan bentuk-bentuk kapital yang lain dapat juga dijadikan sebagai alat untuk memaksa orang lain menaati apa yang dikehendaki oleh pemilik sarana kekuasaan.

Kehilangan pekerjaan, tidak mendapatkan proyek, tidak mendapatkan izin usaha, dan tidak mendapatkan pinjaman dari bank merupakan bentuk-bentuk paksaan ekonomi untuk mendapatkan ketaatan. Selanjutnya, sarana paksaan secara psikologik, seperti intimidasi, perang urat saraf, dan "cuci otak" *(brain washing)* dapat pula digunakan untuk memaksa orang atau negara lain agar menaati apa yang dikehendaki oleh pemilik kekuasaan.

Seseorang diintimidasi untuk memilih partai tertentu, ancaman berupa "cuci otak" bagi yang membangkang terhadap partai dan pemerintah komunis, dan demonstrasi kekuatan militer *(show of force)* sebagai perang urat saraf terhadap negara lain atau kelompok pembangkang di dalam negeri merupakan bentuk-bentuk paksaan secara psikologik.

Pada pihak lain kekuasaan konsensus menggunakan sarana-sarana seperti nilai kebaikan bersama, moralitas dan ajaran agama, keahlian, dan popularitas pribadi terkenal untuk mendapatkan ketaatan. Sarana kekuasaan ini memerlukan waktu dan upaya untuk menjelaskan dan meyakinkan orang lain sehingga mengerti, sadar, dan menaati apa yang dikehendaki pemegang kekuasaan.

Selain itu, pada kekuasaan konsensus tindakan orang lain untuk menaati kekuasaan tidak bergantung pada kehadiran pemegang kekuasaan yang bersangkutan, melainkan bergantung pada

pengertian, kesadaran, dan persetujuan yang dipengaruhi sendiri. Dalam kenyataan, tidak hanya kekuasaan konsensus atau paksaan yang digunakan, tetapi juga kombinasi keduanya bergantung pada situasi yang dihadapi.

Positif dan Negatif

Tujuan umum pemegang kekuasaan untuk mendapatkan ketaatan atau penyesuaian diri dari pihak yang dipengaruhi. Tujuan umum ini dikelompokan menjadi dua aspek yang berbeda, yaitu tujuan positif dan negatif. Yang dimaksud dengan kekuasaan positif ialah penggunaan sumber-sumber kekuasaan untuk mencapai tujuan yang dipandang penting dan diharuskan, sedangkan kekuasaan negatif ialah penggunaan sumber-sumber kekuasaan untuk mencegah pihak lain mencapai tujuannya yang tidak hanya dipandang tidak perlu, tetapi juga merugikan pihaknya.

Kemampuan seorang presiden untuk mempengaruhi badan perwakilan rakyat agar menerima dan menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan dapat dipandang sebagai kekuasaan positif, sedangkan kemampuan fraksi-fraksi di badan perwakilan rakyat untuk menolak seluruh rancangan undang-undang boleh dipandang sebagai kekuasaan negatif (dari sudut pandang presiden itu). Dari kedua contoh ini jelas betapa sukar membedakan secara tegas: manakah kekuasaan positif dan manakah kekuasaan negatif?

Untuk menentukan mana yang positif dan negatif diperlukan tolok ukur yang jelas dan disepakati bersama, seperti sistem nilai bangsa-negara yang bersangkutan. Namun, sistem nilai ini acap kali kabur maka perlu penafsiran tentang maknanya. Di sini akan ditemui lagi kesukaran, yakni tafsiran siapakah yang benar? Oleh karena itu, apakah seseorang elit politik mencapai tujuan positif atau negatif sering kali ditentukan dengan posisinya dalam hirarki kekuasaan.

4.2.4 Jabatan dan Pribadi

Dalam masyarakat yang sudah maju dan mapan, kekuasaan terkandung erat dalam jabatan-jabatan, seperti presiden, perdana menteri, menteri-menteri, dan senator. Contoh, tanpa memandang kualitas pribadinya seorang presiden di Amerika Serikat akan memiliki kekuasaan formal yang besar. Namun, penggunaan kekuasaan yang terkandung dalam jabatan itu secara efektif bergantung sekali pada kualitas pribadi yang dimiliki dan ditampilkan oleh setiap pribadi yang memegang jabatan.

Oleh karena itu, pada masyarakat maju dan mapan baik jabatan maupun kualitas pribadi yang menduduki jabatan merupakan sumber kekuasaan. Sebaliknya, pada masyarakat yang sederhana, struktur masyarakat kekuasaan yang didasarkan atas kualitas pribadi tampak lebih menonjol daripada kekuasaan yang terkandung dalam jabatan. Dalam hal ini, pemimpin melaksanakan kekuasaan khususnya terhadap orang daripada terhadap lembaga-lembaga. Efektivitas kekuasaannya terutama berasal dari kualitas pribadi, seperti kharisma, penampilan diri, asal-usul keluarga, dan wahyu.

Pada awal kemerdekaan Republik Indonesia, kekuasaan Presiden Soekarno, khususnya tidak terletak pada jabatannya sebagai Presiden tetapi terletak pada kualitas pribadinya yang kharismatik yang mudah menimbulkan kekaguman dan ketaatan dari bangsa Indonesia.

4.2.5 Implisit dan Eksplisit

Kekuasaan implisit ialah pengaruh yang tidak dapat dilihat tetapi dapat dirasakan, sedangkan kekuasaan eksplisit ialah pengaruh yang secara jelas terlihat dan terasakan. Adanya kekuasaan implisit ini menimbulkan perhatian orang pada segi rumit hubungan kekuasaan yang disebut "asas memperkirakan reaksi pihak lain". Kekuasaan Senat Amerika Serikat, misalnya, biasanya bersifat implisit.

Oleh karena itu, dalam mengajukan calon-calon hakim agung, menteri, dan duta besar, biasanya presiden mempertimbangkan pendapat dan keinginan Senat (khususnya mayoritas) sedemikian rupa sehingga usul presiden dapat disetujui oleh Senat. Nixon dan Reagan di Amerika Serikat pernah mengajukan calon hakim agung yang ditolak oleh Senat (demokrat), dan calon menteri pertahanan (John Tower) yang diajukan oleh Presiden George Bush lalu ditolak oleh Senat (demokrat). Dalam mempertimbangkan kenyataan ini para pemimpin politik biasanya memperkirakan sungguh-sungguh kemungkinan reaksi atau kekuasaan eksplisit pihak-pihak lain sebelum melakukan suatu tindakan politik.

4.2.6 Langsung dan Tidak Langsung

Kekuasaan langsung ialah penggunaan sumber-sumber untuk mempengaruhi pembuat dan pelaksana keputusan politik dengan melakukan hubungan secara langsung, tanpa melalui perantara. Sedangkan kekuasaan tidak langsung ialah penggunaan sumber-sumber untuk mempengaruhi pembuat dan pelaksana keputusan politik melalui perantaraan pihak lain yang diperkirakan mempunyai pengaruh yang lebih besar terhadap pembuat dan pelaksana keputusan

politik.

Dalam kenyataan, penggunaan kedua hal ini ditentukan dengan pertimbangan dari segi efektivitas. Maksudnya, cara manakah yang lebih berhasil? Tetapi sebagai pegangan dapat dikemukakan sebuah proposisi semakin besar akibat atau dampak keputusan politik yang hendak dipengaruhi, semakin diperlukan kekuasaan langsung dan tidak langsung sekaligus.

4.3 Pelaksanaan Kekuasaan Poltik

Tiga masalah utama yang selalu diamati oleh ilmuwan politik sehubungan dengan kekuasaan politik, yakni bagaimana kekuasaan dilaksanakan, bagaimana kekuasaan didistribusikan, dan mengapa seseorang atau kelompok tertentu memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada orang atau kelompok lain dalam situasi dan kondisi tertentu?

Dalam kaitan dengan pelaksanaan kekuasaan politik atau penggunaan sumber-sumber terdapat empat faktor yang perlu dikaji. Keempat faktor itu meliputi bentuk dan jumlah sumber, distribusi sumber, kapan seseorang atau kelompok menggunakan sumber-sumber dan hasil penggunaan sumber-sumber kekuasaan. Dengan mengetahui keempat faktor maka akan diketahui di bawah situasi dan kondisi yang bagaimanakah kekuasaan dapat dilaksanakan secara efektif?

4.3.1 Bentuk dan Jumlah Sumber

Yang termasuk dalam kategori sumber kekuasaan ialah sarana paksaan fisik, kekayaan dan harta benda (ekonomi), normatif, jabatan, keahlian, informasi, status sosial, popularitas pribadi, dan massa yang terorganisasi. Senjata tradisional, senjata konvensional, senjata modern, penjara, kerja paksa, teknologi, dan aparat yang menggunakan senjata-senjata ini merupakan sejumlah contoh sarana paksaan fisik.

Pada masyarakat maju, senjata modern seperti nuklir dan misil tidak digunakan untuk mempengaruhi proses politik dalam negeri. Di negara itu senjata modern berfungsi sebagai penangkal *(deterrent)* dan sumber pengaruh *(leverage)* dalam percaturan politik internasional. Dalam negara-negara berkembang senjata konvensional tidak hanya digunakan untuk mempertahankan kedaulatan dari penetrasi luar, tetapi juga untuk mematahkan oposisi dan kelompok-kelompok yang dianggap menentang kekuasaan dengan alasan demi ketertiban dan kestabilan *(internal war)*.

Dewasa ini telah berkembang apa yang disebut Teknologi Kontrol

Politik, seperti intelijen dan mata-mata, serta seluruh peralatan yang canggih untuk mengawasi gerak-gerik kelompok militan, teknologi dan psikologi pengendalian huru-hara, dan teknik-teknik interogasi dan penyiksaan.[4]

Uang, emas, tanah, barang-barang berharga, dan surat-surat berharga merupakan sumber kekuasaan berupa kekayaan. Mereka yang memiliki kekayaan dalam jumlah besar setidak-tidaknya secara potensial akan memiliki kekuasaan politik. Para bankir, industrialis, pengusaha, dan tuan tanah adalah orang-orang yang memiliki kekuasaan politik potensial. Pengaruh pemilik kekayaan ini timbul tidak hanya karena pembuat dan pelaksana keputusan politik dapat "dibeli" secara langsung dengan uang, tetapi juga secara tidak langsung pemerintah dapat dipengaruhi melalui lembaga-lembaga ekonomi, seperti pasar, bank, perdagangan, dan pelayanan masyarakat lainnya yang menguasai kehidupan masyarakat.

Sementara itu, para pemimpin agama dan pemimpin suku ditaati oleh anggota masyarakatnya bukan karena senjata atau kekayaan yang mereka miliki, namun kebenaran agama yang "diwakili" dan disebarluaskan oleh pemimpin agama, dan adat dan tradisi yang dipelihara dan ditegakkan oleh pemimpin suku tersebut. Selain itu, sebagian anggota masyarakat menaati kewenangan pemerintah bukan karena takut paksaan fisik atau takut kehilangan pekerjaan, melainkan melulu karena kesadaran hukum demi ketertiban umum dan pencapaian tujuan masyarakat-negara.

Ketiga hal yang baru saja dikemukakan merupakan sumber kekuasaan normatif. Penampilan bintang film terkenal, pemain sepak bola cemerlang, penyanyi yang dipuja, ataupun pemimpin kharismatik merupakan sumber kekuasaan popularitas pribadi (pribadi terkenal). Pengaruh orang-orang ini terutama muncul dari rasa kagum orang-orang yang dipengaruhi terhadap mereka. Pengetahuan, teknologi, dan keterampilan merupakan sejumlah bentuk kekuasaan keahlian. Para dokter di daerah pedesaan, para ahli ekonomi, dan insinyur, serta para ilmuwan yang lain di daerah perkotaan cenderung memiliki pengaruh yang cukup besar karena keahlian tersebut. Orang yang tidak memiliki keahlian dalam bidang tertentu cenderung dengan sadar menaati orang yang memiliki keahlian dalam bidang itu.

Kewenangan yang melekat dalam jabatan jelas merupakan sumber pengaruh yang efektif. Itu sebabnya, mengapa birokrasi di manapun cenderung memiliki pengaruh yang besar tidak hanya terhadap masyarakat, tetapi juga terhadap politikus yang menjadi atasannya karena ketergantungan menteri akan informasi dan keahlian pada birokrasi. Terlebih-lebih di negara-negara berkembang ketika organisasi politik nonpemerintah masih lemah, birokrasi cenderung menguasai masyarakat daripada melayani masyarakat. Status sosial

yang tinggi, seperti kasta Brahmana, keturunan cikal-bakal pendiri desa, ataupun keturunan bangsawan dapat pula dijadikan sebagai sumber pengaruh terutama dalam masyarakat yang masih menghormati status sosial.

Massa yang terorganisasikan, seperti organisasi-organisasi buruh, petani, guru, sopir, pilot dan awak pesawat udara, pemuda dan mahasiswa, dan wanita dapat pula menjadi sumber kekuasaan. Pengaruh organisasi massa ini tidak hanya jumlah anggota mereka yang cukup berarti sehingga diperhatikan oleh partai-partai politik yang bersaingan memenangkan pemilihan umum, tetapi juga fungsi mereka dalam proses pengadaan barang dan jasa, dan pranata-pranata sosial yang lain cukup penting, sehingga apabila mereka mogok akan dapat melumpuhkan kehidupan ekonomi masyarakat. Tentu organisasi massa ini hanya akan memiliki pengaruh dalam masyarakat yang memiliki sistem kepartaian kompetitif dan yang menjamin kebebasan berasosiasi.

Selanjutnya, kemampuan pers (media massa) membentuk pendapat umum melalui pemberitaan, tajuk rencana, reportase, dan karikatur juga merupakan sumber kekuasaan. Persepsi baik-buruk, adil-tidak adil, benar-salah, menggembirakan-mencemaskan, dan optimis-pesimis di kalangan jutaan partisipan media tentang kehidupan ekonomi, politik, hukum, dan pemerintah dapat dibentuk dan diarahkan dengan media massa.

Pemerintah yang bijaksana berupaya keras untuk tidak membuat keputusan yang bertentangan dengan pendapat umum. Dalam hal ini, media massa akan memiliki pengaruh politik hanya dalam sistem politik yang menjamin kebebasan menyatakan pendapat dan yang memiliki otonomi pers (tidak bergantung pada pemerintah maupun pemilik media massa). Pengaruh media massa dalam sistem politik demokrasi liberal yang cukup besar itu mengakibatkan media massa dikategorikan sebagai kekuasaan keempat. Media massa berfungsi sebagai kekuasaan keempat setelah legislatif, eksekutif, dan judikatif. Di negara-negara berkembang, dapat pula dinyatakan begitu besarnya pengaruh media massa dalam pembentukan pendapat umum sehingga media massa cenderung dikontrol (langsung atau tidak langsung, terang-terangan atau terselubung) oleh pemerintah.

Sementara itu, seorang ilmuwan menunjukkan pendapat lain mengenai jenis sumber kekuasaan khususnya untuk politik internasional. Sarjana yang bernama Boulding menjelaskan kekuasaan dibagi dalam tiga kategori utama, yaitu kekuasaan ancaman *(threat power)*, kekuasaan ekonomi dan kekuasaan pemersatu *(integrative power)*.[3]

Kekuasaan ancaman tampaknya mirip dengan kekuasaan paksaan yang disebutkan di atas. Jenis kekuasaan ini pada dasarnya bersifat

destruktif dan diterapkan dalam kehidupan politik. Kekuasaan ekonomi lebih bertumpu pada kemampuan menghasilkan dan mempertukarkan barang dan jasa dalam situasi dan kondisi distribusi pemilikan harta benda yang terus-menerus berubah. Jenis kekuasaan ini serupa dengan sumber kekuasaan kekayaan dan harta benda di atas.

Kekuasaan pemersatu merupakan kemampuan yang didasarkan pada hubungan-hubungan, seperti legitimasi, penghargaan, afeksi, cinta, komunitas, dan identitas. Tampaknya jenis kekuasaan ini agak mirip dengan kekuasaan normatif, pribadi terkenal, keahlian, status, dan massa yang terorganisasi seperti dijelaskan di atas. Boulding menilai sebagai pendapat yang keliru untuk memandang kekuasaan ancaman sebagai jenis kekuasaan yang fundamental, karena jenis kekuasaan ini tidak akan efektif apabila tidak diperkuat dengan kekuasaan ekonomi dan pemersatu.

Di samping sumber-sumber kekuasaan di atas masih ada sumber kekuasaan lain yang berfungsi sebagaipelengkap. Artinya, sumber-sumber kekuasaan di atas akan dapat digunakan apabila sumber pelengkap itu ada. Sebaliknya, sumber pelengkap tidak ada artinya manakala sumber kekuasaan utama tidak ada. Sumber kekuasaan pelengkap itu meliputi waktu, keterampilan, dan minat atau perhatian pada proses politik.

Waktu dan keterampilan sangat penting untuk dapat menggunakan sumber-sumber kekuasaan dalam kegiatan politik, sebab tanpa waktu yang cukup dan keterampilan yang memadai untuk mengamati proses politik, melihat akses yang tersedia dan menggunakan sumber kekuasaan tersebut, maka sumber-sumber kekuasaan yang dimiliki tetaplah potensial sifatnya. Penganggur mempunyai waktu yang berlebihan tetapi karena tidak memiliki sumber kekuasaan maka dia tidak akan memiliki pengaruh. Lain halnya dengan seorang jutawan yang tidak hanya memiliki waktu dan keterampilan, tetapi juga sumber kekuasaan berupa kekayaan sehingga dia dapat menggunakan sumber kekuasaan untuk mempengaruhi proses politik. Kalaupun ada waktu dan keterampilan serta sumber kekuasaan yang berlimpah, namun kalau yang bersangkutan tidak mempunyai minat dan perhatian atas permasalahan politik maka sumber kekuasaan itu akan tetap merupakan kekuasaan potensial yang tidak berarti apa-apa. Tidak semua orang mempunyai minat dan perhatian pada politik. Minat ini bergantung pada persepsi orang yang bersangkutan terhadap politik, dan persepsi ini mungkin juga dipengaruhi dengan pengalaman yang bersangkutan tentang kehidupan politik.

Seseorang yang anggota keluarga atau tetangganya tertangkap atau terbunuh karena menjadi tokoh organisasi politik yang dinyatakan terlarang oleh pemerintah akan mempunyai persepsi yang berbeda dari

orang yang anggota keluarga atau tetangganya justru mengalami kenaikan status sosial, ekonomi, dan politik karena aktif berpartisipasi dalam proses politik. Sebaliknya, banyak pula orang yang mempunyai minat dan perhatian yang besar pada permasalahan politik tetapi tidak memiliki sumber kekuasaan apapun maka minat dan perhatian itu tidak akan menimbulkan pengaruh yang berarti. Barangkali pengaruhnya yang terbesar hanya ketika memberikan suara dalam pemilihan umum.

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan banyaknya dan besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok orang merupakan penjumlahan sumber kekuasaan utama dan sumber kekuasaan pelengkap. Untuk mengukur jumlah kekuasaan yang bersifat materiil, seperti sarana kekuasaan paksaan fisik, sarana kekuasaan berupa kekayaan, keahlian, dan massa yang terorganisasi, barangkali tidak terlalu sukar. Namun, jumlah sumber kekuasaan yang bersifat nonmateriil, seperti sarana kekuasaan normatif dan popularitas pribadi mungkin sukar diukur tetapi dapat dirasakan.

4.3.2 Distribusi Sumber dalam Masyarakat

Sumber-sumber kekuasaan tidak pernah terdistribusikan secara merata dalam setiap masyarakat atau sistem politik, karena kemampuan setiap orang bervariasi. Ketidakmampuan seseorang mungkin karena diciptakan oleh orang lain tetapi mungkin juga yang bersangkutan tidak lagi memiliki semangat untuk mengubah nasib.

Masyarakat yang strukturnya masih sederhana, distribusi pemilikan sumber-sumber relatif merata sebab selain sumber-sumber kekuasaan yang tersedia masih sedikit, juga karena hubungan antarsesama dilandasi dengan prinsip kekeluargaan, dan hubungan dengan pemimpin didasarkan pada prinsip *primus interpares.*

Ketika masyarakat yang sederhana ini melakukan perubahan (modernisasi) maka terjadi kesenjangan karena sebagian masyarakat tidak ikut dalam proses perubahan. Hubungan antarsesama lebih didasarkan atas egoisme, dan hubungan dengan pemimpin berubah menjadi hubungan yang hirarkis. Itu sebabnya, distribusi sumber-sumber di negara-negara berkembang cenderung tidak merata.

Di negara-negara maju distribusi sumber lebih merata daripada di negara-negara berkembang karena telah dapat mengangkat lebih banyak warga masyarakat ke tingkat hidup yang lebih baik. Oleh karena itu, distribusi sumber-sumber kekuasaan, antara lain, ditentukan dengan susunan masyarakat, tingkat perkembangan pendidikan dan teknologi, tipe birokrasi dan tingkat, jenis dan kualitas pengadaan barang dan jasa.

Untuk mengukur distribusi sumber-sumber dalam masyarakat

berkembang dan masyarakat maju, keseimbangan pemilikan dan/atau penguasaan sumber-sumber di antara berbagai kelompok dalam masyarakat perlu diperhatikan. Apakah suatu kelompok memiliki semua jenis sumber kekuasaan di atas? Apakah berbagai sumber kekuasaan itu tersebar secara merata kepada seluruh masyarakat ataukah tidak?

Kenyataan lain yang perlu diamati berupa kelompok masyarakat tertentu yang memiliki dan menguasai sumber kekuasaan seperti kekayaan tetapi tidak memiliki pengetahuan dan teknologi (keahlian), sedangkan kelompok lain memiliki dan menguasai sumber kekuasaan paksaan fisik (senjata) dan keahlian tetapi tidak memiliki kekayaan. Namun, ada suatu kecenderungan umum seseorang yang memiliki dan menguasai suatu sumber kekuasaan akan juga memiliki sumber kekuasaan yang lain karena kekuasaan cenderung berkembang biak.

Faktor lain yang perlu diperhitungkan dalam distribusi sumber-sumber, yakni persepsi masyarakat terhadap sumber kekuasaan, sebab setiap masyarakat memiliki persepsi dan penilaian yang berbeda terhadap sumber-sumber kekuasaan. Sejumlah kelompok masyarakat memandang sumber kekuasaan normatif sebagai lebih penting daripada kekayaan dan jabatan sehingga sumber kekuasaan normatif akan memiliki pengaruh yang lebih besar daripada kekayaan dan jabatan.

Pada kelompok masyarakat yang lain, keahlian dan jabatan lebih dihargai daripada sumber kekayaan normatif dan popularitas pribadi sehingga dalam masyarakat ini keahlian dan jabatan mempunyai pengaruh yang lebih besar daripada sumber kekuasaan normatif dan pribadi terkenal. Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam mengukur distribusi sumber, yakni bobot (daya pengaruh) berbagai sumber yang cenderung berbeda. Artinya, sumber kekuasaan paksaan fisik (senjata) memiliki bobot yang lebih tinggi daripada pribadi terkenal.

4.3.3 Penggunaan Sumber-sumber

Seperti dikemukakan di atas, perbedaan kekuasaan potensial dengan kekuasaan aktual terletak pada penggunaan sumber-sumber secara efektif untuk mempengaruhi proses politik. Pertanyaan yang perlu dijawab ialah dibawah kondisi dan situasi yang bagaimanakah seseorang atau suatu kelompok menggunakan sumber-sumber yang dimiliki atau yang dikuasai? Dibawah kondisi dan situasi yang bagaimanakah seseorang atau kelompok dengan terampil menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses politik?

Setidak-tidaknya ada tiga pilihan bagi setiap orang atau kelompok dalam menggunakan sumber kekayaan. Pertama, menggunakan

sumber itu ke dalam kegiatan nonpolitik, seperti berbelanja, memberikan sumbangan kepada yayasan sosial, membantu orang yang tak mampu dan memberikan sumbangan kemanusiaan lainnya. Kedua, menginvestasikan sumber itu ke bank dan dunia usaha (perdagangan, industri dan jasa) atau membeli rumah, tanah, dan barang-barang berharga (misalnya emas). Ketiga, menggunakan sumber itu untuk mempengaruhi proses politik baik dalam hal menjagokan calon tertentu sebagai pemimpin politik dan pemerintahan maupun dalam hal memperjuangkan kebijakan tertentu yang menguntungkan. Yang harus diperhatikan oleh ilmuwan politik ialah pilihan ketiga dengan mempertanyakan dibawah kondisi dan situasi yang bagaimanakah seseorang atau suatu kelompok menggunakan sumber yang dimiliki dan dikuasainya untuk mempengaruhi proses politik?

Menurut Andrain, empat faktor yang biasanya dipertimbangkan oleh pemilik sumber kekuasaan dalam menggunakan sumber untuk mempengaruhi proses politik meliputi kuatnya motivasi untuk mencapai tujuan tertentu, harapan akan keberhasilan mencapai tujuan, persepsi mengenai biaya dan risiko yang timbul dalam mencapai tujuan dan pengetahuan mengenai cara-cara mencapai tujuan tersebut. Dengan mempertimbangkan keempat faktor maka asumsi yang selama ini dipegang bahwa memiliki sumber kekuasaan berarti memiliki kekuasaan politik belum tentu benar. Hal itu disebabkan belum tentu semua orang yang memiliki sumber kekuasaan menggunakan sumber itu untuk mempengaruhi proses politik.

Dalam kenyataan acap kali terdapat kelompok yang sangat aktif, tetapi hanya memiliki sumber yang sedikit, lebih sukses menggunakan sumber yang sedikit untuk mempengaruhi proses politik daripada kelompok yang memiliki sumber kekuasaan yang banyak tetapi bersikap pasip. Fakta ini disebabkan oleh kenyataan bahwa untuk mencapai tujuan dalam hal ini mempengaruhi pembuat dan pelaksana keputusan politik diperlukan motivasi yang tinggi.

Suatu kelompok yang memiliki kadar ideologi yang tinggi dapat mengubah sumber kekuasaan potensial menjadi kekuasaan yang aktual, terutama jika faktor lain seperti harapan, persepsi, dan pengetahuan juga mendukungnya. Harapan terhadap keberhasilan dalam usaha mengubah sumber-sumber kekuasaan aktual juga menentukan apakah seseorang atau kelompok akan menggunakan sumber-sumber yang dimiliki untuk mempengaruhi proses politik. Harapan ini bergantung pada persepsi mengenai biaya dan risiko dalam mempengaruhi pihak lain.

Seseorang atau suatu kelompok cenderung menggunakan sumber untuk mempengaruhi proses politik manakala dia memandang

kegiatan itu akan mendatangkan keuntungan yang lebih besar dengan kerugian atau risiko yang lebih kecil. Dengan demikian, pengetahuan seseorang atau suatu kelompok mengenai cara-cara dan prosedur untuk menggunakan sumber-sumber dalam kegiatan politik juga akan mempengaruhi keputusannya, apakah mengubah sumber-sumber menjadi kekuasaan politik aktual ataukah tidak?

Di samping itu, perlu dicatat tidak setiap orang atau kelompok akan menempatkan keempat faktor itu dalam kadar yang sederajat. Gerakan-gerakan revolusioner, misalnya, menekankan motivasi dan tindakan merealisasikan ide-ide yang revolusioner, sedangkan apakah tindakan itu akan berhasil atau tidak akan menjadi pertimbangan yang kedua.

Motivasi untuk mencapai tujuan sangat kuat, apabila harapan akan keberhasilan sangat tinggi. Diperkirakan akan mendatangkan keuntungan dengan risiko yang kecil, dan pengetahuan mengenai cara-cara dan prosedur mencapai tujuan itu memadai maka tersedianya organisasi, keterampilan, pribadi yang kuat, dan faktor luar yang mendukung merupakan kombinasi yang efektif untuk mengubah sumber-sumber kekuasaan potensial menjadi kekuasaan politik aktual. Jika suatu kelompok memiliki keterampilan dalam mengadakan pendekatan, meyakinkan, bermusyawarah dan berkompromi, dan bekerja sama, dan memiliki kemampuan mengelola organisasi maka transformasi sumber-sumber kekuasaan aktual akan lebih efektif dan efisien. Pengacara, birokrat, wartawan, dan aktivis organisasi mahasiswa memiliki keterampilan dan kemampuan ini sehingga tidak mengherankan mereka yang memiliki profesi ini cenderung mempunyai pengaruh yang besar dalam proses politik.

Di samping faktor keterampilan, organisasi juga penting karena ia akan menjadi wadah dan sarana yang efisien untuk mengubah sumber menjadi kekuasaan aktual. Partai politik dan kelompok kepentingan memerlukan organisasi yang rapi, berakar pada anggota dan pendukungnya dan mempunyai tujuan dan program kegiatan yang jelas untuk dapat mengubah sumber menjadi kekuasaan aktual.

. Selain itu, faktor pribadi, seperti kepercayaan pada diri sendiri, berpendirian kuat namun luwes pada situasi yang tepat, berorientasi ke depan, ulet dan gigih dalam upaya mencapai tujuan tetapi cukup realistis dalam menilai situasi (termasuk menerima kekalahan) akan menjadi kekuasaan politik aktual dalam menghadapi persaingan dan tantangan dari pihak lain. Jadi, faktor luar yang mungkin mendukung atau menghambat, seperti cuaca, bencana alam, kematian, dan faktor tak terduga yang lain akan menjadi faktor yang berpengaruh juga dalam upaya mengubah sumber menjadi kekuasaan politik aktual.

Cuaca sudah dapat diperkirakan sebelumnya dengan menggunakan teknologi yang canggih sehingga dapat disusun kegiatan dengan

memperhatikan perkiraan cuaca tersebut. Namun untuk hal-hal lainnya karena di luar kemampuan manusia maka yang dapat dilakukan dengan berupaya sejauh mungkin untuk tidak terlalu dirugikan dengan faktor luar.

4.3.4 Hasil Penggunaan Sumber-Sumber

Hasil penggunaan sumber-sumber ialah jumlah individu yang dapat dikendalikan oleh pemegang kekuasaan, sektor-sektor kehidupan yang dikendalikan oleh pemegang kekuasaan dan kedalaman pengaruh kekuasaan terhadap individu dan masyarakat.

4.3.4.1 Jumlah Individu yang Dikendalikan

Jumlah individu yang dikendalikan ialah jumlah anggota masyarakat yang menyesuaikan diri dengan kehendak pemegang kekuasaan. Contoh, jumlah individu yang dikendalikan oleh pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan sangat bergantung pada dua hal, yakni tingkat kemajuan masyarakat dan tipe sistem politik yang diterapkan oleh negara itu.

Masyarakat yang strukturnya masih sederhana biasanya belum memiliki sumber-sumber kekuasaan yang beraneka dan berbobot sehingga jumlah individu yang dikendalikan oleh pemegang kekuasaan masih terbatas. Sebaliknya, masyarakat industri maju yang strukturnya sudah rumit biasanya memiliki sumber-sumber kekuasaan yang tidak hanya beraneka jenisnya, tetapi juga bobot dan jumlahnya sehingga pemegang kekuasaan dapat mengendalikan lebih banyak orang dalam masyarakat.

Dalam sistem politik otokrasi tradisional, pemegang kekuasaan hanya dapat mengendalikan sekelompok kecil orang saja. Kenyataan ini disebabkan keterbatasan sumber kekuasaan yang dimiliki dan tipe sistem politik ini cenderung mempunyai lingkup kegiatan yang terbatas. Dalam hal ini, di sekitar istana dan ibu kota kerajaan saja.

Oleh karena itu, masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan yang jauh dari pusat tidak terlalu dipengaruhi dengan kekuasaan pusat. Sebaliknya, sistem politik totaliter komunis maupun fasis dapat mempengaruhi lebih banyak warga masyarakat. Hal ini tidak hanya disebabkan tersedia sumber-sumber kekuasaan yang berlimpah, baik jenis, bobot maupun jumlah, tetapi juga watak tipe sistem politik yang berkehendak menciptakan manusia dan masyarakat baru yang seragam. Sedangkan dalam sistem politik demokrasi, walaupun sumber-sumber kekuasaan yang tersedia berlimpah, baik jenis, bobot, maupun jumlahnya, pemegang kekuasaan (pemerintah pusat)

mengendalikan lebih sedikit orang karena sumber-sumber kekuasaan terdistribusikan secara relatif merata di antara berbagai kelompok, bahkan terhadap setiap individu warga negara. Perbedaan-perbedaan ini tentu bersifat analitis dan tipe ideal saja karena dalam kenyataan perbedaannya tidak terlalu tajam.

4.3.4.2 Bidang-Bidang Kehidupan yang Dikendalikan

Bidang-bidang kehidupan yang dikendalikan ialah sektor-sektor kehidupan atau urusan-urusan yang ditangani dan dikendalikan pemegang kekuasaan (pemerintah pusat). Lingkup pengaruh pemegang kekuasaan juga bergantung pada dua faktor, yakni adanya sumber- sumber dan tipe dari sistem politik yang diterapkan.

Luas-sempitnya lingkup urusan pemerintah ditentukan dengan sumber-sumber secara memadai, pemerintahnya hanya menangani urusan-urusan penting, seperti pertahanan dan keamanan, dan keuangan, sedangkan perihal kesejahteraan sosial belum ditangani. Sebaliknya, masyarakat yang memiliki sumber-sumber yang berlimpah cenderung menangani bidang-bidang kehidupan yang lebih luas, tidak hanya urusan yang menyangkut pertahanan dan keamanan, tetapi juga kesejahteraan sosial dalam arti yang seluas-luasnya.

Kecuali itu, sistem politik otokrasi tradisional biasanya menangani urusan pertahanan dan keamanan, dan perpajakan, sedangkan perihal kesejahteraan sosial menjadi urusan individu atau kelompok dalam masyarakat. Sebaliknya, sistem politik totaliter menangani semua bidang kehidupan manusia secara menyeluruh (total) dalam rangka menciptakan manusia dan masyarakat baru sesuai dengan gambaran ideologi totaliter.

Di samping itu, sistem politik demokrasi biasanya mengadakan pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal (urusan pemerintah nasional dan urusan lokal) maupun antara pemerintah dan berbagai organisasi politik, dan kelompok sosial (urusan publik dan urusan swasta) dalam masyarakat.

Selain kedua faktor tersebut, faktor tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan sosial yang lebih luas dan merata merupakan faktor lain yang memungkinkan bertambah luasnya urusan yang ditangani pemerintah. Hal ini dapat dilihat dalam masyarakat berkembang yang menghendaki peranan pemerintah yang cukup besar dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akibatnya, hampir semua bidang kehidupan ditangani oleh pemerintah sehingga dijuluki sebagai negara pejabat.

4.3.4.3 Kedalaman Pengaruh Kekuasaan

Kedalaman pengaruh kekuasaan ialah seberapa dalam perilaku

individu dipengaruhi pemegang kekuasaan apakah mempengaruhi perilaku luar ataukah sampai mempengaruhi perilaku dalam, seperti persepsi, orientasi, sikap, dan cara berpikir? Pemegang kekuasaan dalam sistem politik otokrasi tradisional mempengaruhi perilaku luar agar anggota masyarakat tidak berperilaku yang dapat menimbulkan gejolak-gejolak yang mengganggu keselarasan, keharmonisan, dan ketertiban dalam masyarakat.

Soal perilaku dalam, pemegang kekuasaan tidak begitu memperhatikannya karena perilaku luar dianggap cerminan perilaku dalam maupun karena sarana-sarana kekuasaan yang efektif tidak tersedia.

Karena berkehendak menciptakan masyarakat dan manusia baru sesuai dengan gambaran ideologinya, maka pemegang kekuasaan pada sistem politik totaliter menggunakan sarana-sarana paksaan fisik dan psikologis untuk tidak hanya mempengaruhi perilaku luar, tetapi juga perilaku dalam. Akibatnya muncul, gejolak massa karena etnis dan agama maupun golongan pekerja dan intelektual pada negara-negara totaliter di penghujung tahun 1980-an,

Pengaruh pemegang kekuasaan pada sistem politik demokrasi (liberal) tidak sampai mengubah perilaku dalam dan luar,walaupun demikian, pemegang kekuasaan pada sistem ini menciptakan suasana yang memungkinkan individu berperilaku dalam dan berperilaku luar yang demokratis. Setiap orang sadar akan hak-haknya, tetapi menghormati hak orang lain dan pemerintah menjamin hak-hak tersebut. Kecuali itu, setiap warga negara patuh pada hukum yang ditegakkan pemerintah.

Anggota masyarakat disosialisasikan melalui lembaga pendidikan dan media massa untuk berpersepsi, berorientasi, bersikap, dan berperilaku demokratis. Perbedaan-perbedaan yang diutarakan di atas juga bersifat analitis dan tipologis karena dalam kenyataan, perbedaan itu tidak terlalu tajam.

4.4 Distribusi Kekuasaan

Apabila para ilmuwan ekonomi lebih menaruh perhatian pada produksi barang dan jasa dalam masyarakat maka ilmuwan politik lebih menaruh perhatian pada distribusi barang dan jasa. Yang menarik perhatian ilmuwan ekonomi adalah bagaimana meningkatkan produksi barang dan jasa, sedangkan ilmuwan politik lebih tertarik pada bagaimana menciptakan suatu sistem politik yang mampu mendistribusikan sumber-sumber secara relatif merata pada semua kelompok atau individu?

Menurut Andrain, ilmuwan politik biasanya menggambarkan distribusi kekuasaan dalam bentuk tiga model, yakni model elit yang

memerintah, model pluralis dan model populis.[7] Model pertama melukiskan kekuasaan sebagai dimiliki oleh kelompok kecil orang yang disebut elit. Model pluralis menggambarkan kekuasaan sebagai dimiliki dengan berbagai kelompok sosial dalam masyarakat dan berbagai lembaga dalam pemerintahan. Lalu model populis melukiskan kekuasaan sebagai dipegang oleh setiap individu warga negara atau rakyat secara kolektif.

4.4.1 Elit yang Memerintah

Gaetano Mosca melukiskan distribusi kekuasaan dalam masyarakat seperti berikut. Dalam setiap masyarakat terdapat dua kelas yang menonjol. Pertama, kelas yang memerintah, yang terdiri dari sedikit orang, melaksanakan fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmati keuntungan-keuntungan yang ditimbulkan dengan kekuasaan. Kedua, kelas yang diperintah, yang berjumlah lebih banyak, diarahkan dan dikendalikan oleh penguasa dengan cara-cara yang kurang lebih berdasarkan hukum, semaunya dan paksaan.[8]

Asumsi yang mendasari model ini, setiap masyarakat tidak pernah terdapat distribusi kekuasaan secara merata. Mereka yang memiliki sumber kekuasaan yang memiliki kekuasaan politik, dan jumlah yang memiliki kekuasaan politik sedikit sekali, apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk dalam masyarakat-negara. Asumsi kedua, jumlah orang yang memerintah suatu masyarakat selalu lebih sedikit daripada yang diperintah. Itu sebabnya, mengapa elit politik dirumuskan sebagai sekelompok kecil orang yang mempunyai pengaruh besar dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Asumsi ketiga, di antara elit politik terdapat kesamaan nilai dan berusaha mempertahankan nilai-nilai, yang berarti mempertahankan status sebagai elit politik.

Model elitisme secara terinci diuraikan oleh dua ilmuwan.[9] Mereka membagi masyarakat menjadi dua bagian, yakni sekelompok kecil orang yang memiliki kekuasaan dan banyak orang yang tidak memiliki kekuasaan yang berarti. Hanya sekelompok kecil orang yang mempunyai kekuasaan itulah yang mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat atau hanya sekelompok kecil orang yang membuat dan melaksanakan keputusan politik.

Khalayak (rakyat) banyak yang tidak ikut menentukan kebijakan umum karena mereka tidak memiliki kekuasaan. Sekelompok kecil orang yang membuat dan melaksanakan keputusan politik bukanlah pencerminan dari khalayak yang diperintah. Elit politik itu diambil secara tidak proporsional dari lapisan atas masyarakat. Mobilitas nonelit untuk mencapai kedudukan elit harus berjalan secara lambat sambil tetap memelihara stabilitas, yakni menghindari perubahan

yang revolusioner.

Nonelit yang telah menerima "konsensus dasar elit" saja yang dapat diterima dalam lingkungan elit. Golongan elit memiliki konsensus mengenai nilai-nilai dasar suatu sistem dan berusaha memelihara dan mempertahankan sistem itu. Selain itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh elit politik bukanlah cerminan aspirasi khalayak, juga bukan hasil tuntutan yang diajukan khalayak, melainkan lebih merupakan cerminan nilai- nilai yang dipegang teguh oleh kelompok elit.

Perubahan dalam kebijakan tidak akan dilakukan secara radikal. Jadi, khalayak yang apatis sangat sedikit mempengaruhi secara langsung elit yang memerintah. Yang terjadi ialah golongan elit menentukan khalayak yang apatis.

Akan tetapi, kelompok elit kalau ditelaah dari segi sifat dan karakternya, sesungguhnya bukanlah kelompok yang homogen, tetapi heterogen. Kelompok elit politik dapat digolongkan menjadi tiga tipe. Pertama, elit politik yang dalam segala tindakan berorientasi pada kepentingan pribadi atau golongan. Elit tipe ini cenderung bersifat tertutup, dalam arti menolak golongan yang bukan elit memasuki lingkungan elit. Di antara sesama elit, tipe ini terdapat kolaborasi untuk mempertahankan keadaan yang ada. Oleh karena itu, pelapisan politik tidak hanya berbentuk piramid dan hirarki, tetapi juga tidak tanggap atas aspirasi dan tuntutan masyarakat. Elit ini disebut konservatif. Maksudnya, sikap dan perilaku yang cenderung memelihara dan mempertahankan struktur masyarakat yang secara jelas menguntungkannya.

Kedua, elit politik liberal. Maksudnya, sikap dan perilaku yang membuka kesempatan seluas-luasnya bagi setiap warga masyarakat untuk meningkatkan status sosial. Elit ini cenderung bersifat terbuka terhadap golongan masyarakat yang bukan elit untuk menjadi bagian dari lingkungan elit, sepanjang yang bersangkutan mampu bersaing secara sehat untuk menjadi elit, dan menyesuaikan diri dengan lingkungan yang elit. Adanya kesempatan yang sama dan persaingan yang sehat untuk menjadi elit cenderung membuat pelapisan masyarakat ini bersifat pluralis. Elit politik ini cenderung berorientasi pada kepentingan masyarakat umum sehingga mereka juga akan bersikap tanggap atas tuntutan masyarakat.

Ketiga, pelawan elit *(counter elite)*. Menurut tipe ketiga ini, para pemimpin yang berorientasi pada khalayak dengan cara menentang segala bentuk kemapanan *(established order)* maupun dengan cara menentang segala bentuk perubahan. Ciri-ciri kelompok ini, yakni ekstrim, tidak toleran, anti-intelektualisme, beridentitas superioritas rasial tertentu, dan menggunakan kekerasan dalam memperjuangkan aspirasinya.

Kelompok pelawan elit terdiri atas dua sayap, yakni sayap kiri *(left wing)* yang menuntut perubahan secara radikal dan revolusioner dan sayap kanan *(right wing)* yang menentang pelbagai perubahan sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Namun, kedua sayap ini memperlihatkan diri sebagai pembawa suara rakyat dan menuntut agar rakyat menguasai hukum, lembaga-lembaga, prosedur, dan hak-hak individu.[10]

Diantara yang konservatif dan liberal terdapat persamaan. Adapun persamaan ini meliputi yang memerintah, yang membuat dan melaksanakan keputusan politik, atau yang mengalokasikan nilai-nilai secara otoritatif kepada masyarakat hanya kelompok kecil orang yang mempunyai kekuasaan politik aktual. Kecuali itu, elit politik tersebut berupaya mempertahankan kedudukannya yang istimewa. Oleh karena itu, menurut ilmuwan politik apakah sistem politiknya otokrasi tradisional, totaliter ataukah demokratis, semua diperintah oleh kelompok orang yang disebut elit politik.

Klasifikasi elit politik semacam ini lebih tepat untuk memggambarkan keadaan di Amerika Serikat daripada untuk menggambarkan keadaan di Indonesia. Herbert Feith menggolongkan elit politik di Indonesia pada tahun 1950-an menjadi dua tipe, yakni pembina solidaritas *(solidarity maker)* dan administrator.[11] Yang pertama menonjol dari segi kemampuannya menggalang persatuan bangsa, sedangkan yang kedua menonjol dari segi kemampuannya merencanakan dan melaksanakan program pembangunan.

4.4.2 Model Pluralis

Asumsi yang mendasari model ini ialah setiap indiyidu menjadi anggota satu atau lebih kelompok sosial atau kekuatan sosial tertentu sesuai dengan aspirasi dan kepentingan yang bersifat kultural dan ideologis maupun yang berdasarkan okupasi dan profesi seperti aspirasi ekonomi. Kelompok kepentingan atau kekuatan sosial ini berfungsi sebagai wadah memperjuangkan kepentingan para anggota dan menjadi perantara antara para anggotanya, dan pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik.

Lalu kelompok sosial dan kekuatan sosial ini berupaya mempertahankan karakteristik dan otonominya dari pengaruh organisasi lain maupun dari campurtangan pemerintah. Oleh karena itu, menurut model ini, kekuasaan dalam masyarakat akan terdistribusikan secara relatif merata di antara berbagai organisasi dan kelompok kepentingan.

Peranan pemerintah menurut model pluralis ialah sebagai arena persaingan dan kompromi di antara berbagai organisasi dan kelompok kepentingan sebagai pihak yang merumuskan dan mengawasi aturan

permainan agar persaingan tidak merusak kesatuan masyarakat, dan sebagai pihak yang mengesahkan hasil kompromi berbagai kelompok yang bersaing menjadi keputusan politik.

Di antara berbagai kelompok dan kekuatan sosial terdapat suatu kesadaran pentingnya persaingan yang sehat dan kompromi sehingga kepentingan mereka tetap terjamin. Di samping itu, mereka juga sepakat pemerintah perlu memiliki kewenangan yang cukup tidak hanya untuk mengatur dan menegakkan aturan-permainan bagi persaingan dan kompromi, tetapi juga untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik yang merupakan hasil persaingan dan kompromi. Hal lain yang perlu dikemukakan, keseimbangan kekuasaan tidak hanya terwujud di antara berbagai kelompok dan kekuatan sosial dalam masyarakat, tetapi juga di antara lembaga-lembaga pemerintahan, seperti badan-badan perwakilan rakyat, eksekutif dan birokrasi, dan badan peradilan.

Kelemahan pokok model ini terlihat dalam menempatkan pemerintah hanya sebagai arena persaingan dan kompromi di antara berbagai kelompok atau kekuatan sosial dalam masyarakat. Padahal pemerintah sebagai lembaga maupun sebagai kumpulan elit politik juga memiliki kepentingan sendiri. Pemerintah sebagai lembaga mempunyai kepentingan yang harus diterjemahkan ke dalam keputusan politik. Kepentingan lembaga pemerintah pada kepentingan umum karena ia dibentuk untuk mewakili kepentingan umum. Oleh karena itu, kepentingan pemerintah sering kali justru bertentangan dengan berbagai kepentingan yang diajukan dengan berbagai kelompok dan kekuatan sosial. Sebagai kumpulan elit politik, pemerintahanan dikelola oleh sejumlah orang yang jelas memiliki kepentingan sendiri yang tidak selalu selaras dengan kepentingan lembaga pemerintah, dan acap kali pula sesuai dengan sebagian tuntutan yang diajukan oleh sejumlah kelompok atau kekuatan sosial tertentu.

4.4.3 Model Kerakyatan

Asumsi yang mendasari model kerakyatan ialah demokrasi. Artinya, partisipasi individu warga negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik yang jelas akan mempengaruhi sendi-sendi kehidupan individual dan sosial dalam masyarakat. Kunci utama demokrasi sebagai suatu pandangan hidup, yakni partisipasi setiap individu yang telah dewasa dalam pembentukan nilai-nilai yang mengatur hidup mereka. Jadi, demokrasi menghendaki partisipasi rakyat dalam mengalokasikan dan mendistribusikan nilai-nilai kepada masyarakat.

Di antara para ilmuwan yang menggunakan model ini terdapat

perbedaan pendapat dalam menentukan, siapa yang dimaksudkan dengan rakyat? Pendapat pertama berpendapat yang dimaksud dengan rakyat ialah individu warga negara, sedangkan pendapat kedua memandang rakyat sebagai keseluruhan warga negara atau rakyat secara keseluruhan (kolektif). Pandangan pertama terlihat dalam negara yang menerapkan sistem politik demokrasi liberal yang dibangun berdasarkan individualisme, sedangkan pandangan kedua terlihat dalam negara-negara yang baru membebaskan diri dari penjajah, dan dalam negara-negara yang menerapkan sistem sosialis (demokrasi rakyat).

Sementara itu, pertanyaan lain yang muncul, siapakah yang dimaksud dengan rakyat yang berpartisipasi dalam proses politik? Secara umum tampaknya terdapat konsensus, warga negara yang telah dewasa yang berhak berpartisipasi dalam proses politik. Namun, definisi tentang dewasa yang diberikan oleh berbagai negara berbeda-beda. Di Indonesia, misalnya, warga negara yang dianggap sudah dewasa untuk melakukan partisipasi politik telah berumur [17] tahun atau sudah kawin.

Berdasarkan pengertian demokrasi di atas maka dapat dirumuskan sejumlah asumsi lain yang mendasari model kerakyatan dalam arti individual. Pertama, setiap warga negara yang telah dewasa secara potensial memiliki kekuasaan politik seperti hak memilih dalam pemilihan umum. Kedua, setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai perhatian dan minat yang besar pada proses politik karena setiap warga negara memiliki motivasi yang kuat untuk aktif dalam proses politik. Ketiga, setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai kemampuan untuk mengadakan penilaian terhadap proses politik karena mereka memiliki informasi politik yang memadai. Jadi, setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai peranan dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik.

Pada banyak negara Asia dan Afrika, pengertian kerakyatan sebagai seluruh warga negara dijelmakan dalam bentuk lembaga pemerintahan, bahkan dalam diri seorang pemimpin besar. Lembaga pemerintahan ini dianggap sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Menurut pandangan ini, kekuasaan tertinggi terletak pada tangan rakyat secara keseluruhan, namun pelaksanaannya diserahkan kepada suatu lembaga pemerintahan seperti majelis rakyat atau kepala pemerintahan. Dalam kasus yang ekstrim, kedaulatan rakyat terjelma dalam figur seorang pemimpin besar yang menyatakan dirinya sebagai *penyambung lidah rakyat*, sedangkan dalam negara- negara komunis, kedaulatan rakyat proletar dijelmakan dalam partai, khususnya politbiro.

Ketiga model distribusi kekuasaan itu memiliki kelemahan-kelemahan. Model elitisme memang benar dalam hal jumlah orang

yang memerintah tetapi elit yang memerintah itu berasal dari mana? Pihak yang memerintah umumnya dipilih oleh rakyat secara langsung melalui prosedur dan mekanisme yang demokratis, atau dipilih oleh para anggota organisasi melalui prosedur ya g demokratis, setidak-tidaknya di negara yang menerapkan sistem politik demokrasi (liberal).

Kelemahan model elitisme ialah mengabaikan pengaruh khalayak terhadap golongan elit. Namun dalam hal besarnya pengaruh elit ini dalam proses pol tik, model elitisme betul mengandung kebenaran. Selain mengabaikan kepentingan lembaga pemerintahan, kelemahan model kedua ialah kurang mempertimbangkan peranan penting yang dimainkan oleh pemimpin kelompok sosial atau kekuatan sosial.

Dalam kenyataan, pihak yang lebih banyak menentukan arah dan gerak kelompok atau organisasi masyarakat adalah sekelompok kecil orang yang berkedudukan sebagai pengurus. Kelompok kecil pengurus ini dikategorikan sebagai elit sehingga menyerupai model yang pertama, tetapi elit ini dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada para anggotanya.

Kelemahan model ketiga ialah menganggap semua warga negara yang sudah dewasa memiliki kemampuan yang sama. Dalam kenyataa tidak semua warga negara ya g dewasa mempunyai hak pilih, seperti orang sakit jiwa, pembatasan rasial, dan jenis kelamin, orang yang tengah menjalani hukuman selama waktu tertentu, bahkan beberapa waktu yang lalu juga dilakukan pembatasan atas dasar pendidikan dan kekayaan.

Selain itu, tidak semua warga negara yang sudah dewasa mempunyai minat dan perhatian pada politik sehingga tidak setiap warga negara memiliki informasi yang memadai mengenai politik, apalagi mengadakan evaluasi atas proses politik. Apabila demikian, bagaimana mungkin setiap warga negara mempunyai pengaruh terhadap proses politik?

Jawaban atas pertanyaan itu dapat dinyatakan bahwa sebagian besar warga negara memiliki kekuasaan satu kali dalam empat atau lima tahun sekali, ketika menggunakan hak pilih dalam pemilihan umum. Pengaruh ini akan semakin besar manakala warga negara tersebut mengorganisasikan diri ke dalam suatu organisasi yang kompak dan mandiri sehingga memiliki pengaruh yang berarti. Hal yang mengatakan rakyat secara keseluruhan yang berkuasa juga tidak seluruhnya benar karena dalam kenyataan yang menjalankan kedaulatan rakyat justru para wakil rakyat yang jumlahnya sedikit. Jadi menyerupai model pertama, walaupun para wakil rakyat itu dipilih oleh rakyat.

4.5 Kekuasaan Menurun Budaya Jawa

Kebudayaan Jawa tidak mengenal konsep kekuasaan seperti yang dipahami dan digunakan di Barat. Dalam hal ini, wilayah Jawa yang dimaksud meliputi Jawa Tengah, Yogyakarta, dan sebagian Jawa Timur. Kebudayaan Jawa yang dimaksud terutama bersumber pada kraton (Kesultanan Mataram) pada masa prakolonial. Kebudayaan Jawa ini tidak hanya tersebar luas dalam masyarakat pada masanya, tetapi juga dihayati pada masa kini. Mungkin dipahami secara tidak lengkap lagi karena telah mengalami interaksi dengan budaya lain. Kebudayaan Jawa memiliki istilah yang mirip, tetapi tidak sama dengan konsep kekuasaan Barat, *yakni kesakten.* Untuk menjelaskan konsep kekuasaan Jawa, Anderson mengkontraskannya dengan konsep kekuasaan Barat berdasarkan bebarapa kriteria, yaitu abstrak tidaknya kekuasaan, sumber-sumber kekuasaan, jumlah kekuasaan, dan moralitas kekuasaan.[12]

Kekuasaan menurut budaya Barat memiliki tiga karakteristik. Pertama, kekuasaan bersifat abstrak. Dalam arti tertentu, kekuasaan merupakan sesuatu yang tak tampak dengan mata. Kekuasaan merupakan suatu istilah yang digunakan untuk menggambarkan suatu bentuk hubungan antarmanusia. Hubungan yang dimaksud berupa hubungan mempengaruhi-menaati. Dalam hal ini terdapat sejumlah orang yang secara sadar atau tidak sadar menaati (mengikuti) kehendak orang lain. Seseorang dikatakan mempunyai kekuasaan apabila dia dapat menunjukkan hubungan kausal antara pengaruhnya dan perilaku ketaatan dari pihak lain. Kedua, sumber kekuasaan bersifat majemuk. Seseorang dapat mempengaruhi orang lain apabila dia memiliki dan mampu menggunakan sumber- sumber kekuasaan. Sumber kekuasaan terdiri atas banyak jenis, seperti yang dikemukakan pada bagian awal bab ini. Walaupun dalam kenyataan sumber-sumber kekuasaan sangat berkaitan satu sama lain maka untuk keperluan analisis sumber-sumber kekuasaan harus dibedakan. Ketiga, jumlah kekuasaan tidak terbatas. Kekuasaan tidak akan bersifat terbatas karena kekuasaan merupakan abstraksi yang menggambarkan hubungan manusia. Lagi pula sumber-sumber kekuasaan selalu bertambah, baik jenis dan jumlah maupun kualitasnya sejalan dengan tingkat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Oleh karena itu, kini jumlah kekuasaan jauh lebih banyak daripada jumlah kekuasaan pada tiga dekade yang lalu. Jumlah kekuasan pada tiga dekade yang akan datang akan lebih banyak daripada jumlah kekuasaan pada saat ini. Akhirnya, secara moral kekuasaan bersifat kabur. Konsep kekuasaan sekuler sebagai suatu hubungan antarmanusia, secara logika tidak dengan sendirinya memiliki legitimasi. Kekaburan secara moral itu timbul sebagai akibat dari sifat

kekuasaan yang kedua (majemuk).

Teoretisi politik sampai saat ini masih mempertanyakan kekuasaan yang bagaimanakah yang mempunyai legitimasi. Ada sebagian orang yang berpendapat bahwa sumber-sumber kekuasaan yang berlegitimasi, sedangkan paksaan fisik dan kekayaan tidak memiliki legitimasi. Pendapat ini tentu dapat diperdebatkan karena paksaan fisik yang dilakukan oleh negara, misalnya, justru diakui keabsahannya dengan undang-undang. Sementara itu, pada masyarakat tertentu kekayaan menjadi sumber kekuasaan yang dianggap wajar saja. Di sinilah letak kekaburan itu.

Sebaliknya, karakteristik *kesakten* menurut budaya Jawa justru bertolak belakang dengan gambaran kekuasaan Barat. Pertama, kekuasaan bersifat kongkret. Keberadaan kekuasaan tidak terikat pada orang yang menggunakannya. Kekuasaan merupakan kekuatan spiritual, misterius, dan tak nyata yang menggerakkan dunia. Kekuatan ini termanifestasikan tidak hanya melalui setiap aspek dunia alami, seperti batu, pohon, awan, dan api, tetapi juga melalui misteri kehidupan, seperti proses generasi dan regenerasi. Dalam pemikiran tradisional Jawa tidak terdapat perbedaan yang tajam antara hal-hal organis dan nonorganis karena setiap hal dimungkinkan dengan kekuatan yang sama, tetapi tak terlihat. Kedua, kekuasaan bersifat homogen. Semua kekuasaan berasal dari tipe dan sumber yang sama. Kekuasaan dalam tangan individu atau kelompok tertentu identik dengan kekuasaan dalam individu atau kelompok lain. Ketiga, jumlah kekuasaan di dunia ini bersifat tetap. Menurut pandangan ini, jagat raya tidak meluas dan tidak pula menyempit. Jumlah total kekuatan di dalamnya juga tidak berubah. Karena kekuasaan itu ada bukan karena produk kekayaan, organisasi ataupun paksaan fisik maka kuantitasnya tetap. Namun, distribusinya dapat berubah, pemegangnya dapat berganti-ganti. Konsentrasi kekuasaan pada satu tempat atau tangan berarti pengurangan secara proporsional pada tempat dan tangan lain.

Akhirnya, kekuasaan tidak memiliki implikasi moral. Kekuasaan tidak mempersoalkan yang baik dan buruk karena kekuasaan berasal dari sumber yang sama (homogen). Menurut cara berpikir Jawa tidak ada artinya menyatakan haknya memerintah berdasarkan sumber kekuasaan yang berlegitimasi, sedangkan pihak lain memiliki kekuasaan yang tidak berlegitimasi. Kekuasaan tidak perlu pengakuan dari anggota masyarakat.

Masalah utama yang muncul dari konsep kekuasaan menurut budaya Jawa yang berbeda sekali dengan tradisi teori politik Barat, yakni bukan bagaimana melaksanakan kekuasaan, tetapi bagaimana mengakumulasikan kekuasaan? Oleh karena itu, yang banyak dipermasalahkan dengan budaya Jawa bagaimana memusatkan dan

memelihara kekuasaan, bukan bagaimana menggunakan secara tepat guna.

Menurut budaya Jawa, kekuasaan diperoleh dengan cara bertapa dan praktek yoga, seperti berpuasa, berjalan tanpa tidur, meditasi, dan tak melakukan hubungan kelamin dalam jangka waktu tertentu. Selain bertapa dan praktek yoga, kekuasaan dapat juga diperoleh dengan mengadakan upacara-upacara kebesaran yang melibatkan banyak orang, objek-objek yang mengandung "kekuatan", dan simbol-simbol yang mengandung pengertian mistis. Termasuk ke dalam kategori yang terakhir ini berupa upacara-upacara kenegaraan, dan pementasan wayang dengan lakon terpilih.

Di samping cara-cara di atas, masih ada cara lain, yaitu dengan mengumpulkan benda-benda, seperti keris, gamelan, kereta kencana, payung kebesaran, dan barang-barang pusaka *(regalia)* lainnya, atau mereka yang dipandang mempunyai *kesakten,* seperti pelawak, orang kasim, orang kerdil, peramal, dukun, resi, dan mereka yang dianggap memiliki kelebihan.

Tanda yang jelas untuk mengidentifikasikan siapa yang mempunyai kekuasaan ialah orang yang memusatkan kekuatan diri, menyerap kekuasaan dari luar, dan memusatkan di dalam dirinya sendiri hal-hal yang bertentangan. Pemusatan kekuasaan diri dilakukan dengan bertapa; kemampuan menyerap kekuasaan dari luar dilakukan dengan cara mengklaim bahwa dirinya merupakan inkarnasi dari dewa; dan kemampuan memusatkan hal-hal yang bertentangan dalam dirinya, seperti jenis kelamin (laki-laki dan wanita), pemikiran (Nasionalisme Agama Komunisme atau Nasakom), agama (Islam, Kristen, Hindu, Buddha, dan Aliran Kepercayaan), dan golongan (militer, partai, daerah). Tanda umum lainnya yang biasa digunakan utnuk mengetahui siapa yang berkuasa, yakni wahyu *(divine radiance).* Perpindahan wahyu biasanya menandai memudarnya atau jatuhnya suatu dinasti atau rezim. Kehadiran kekuasaan sehari-hari dapat dilihat pada wajah orang yang berkuasa, yaitu ada-tidaknya teja atau cahaya pada wajah orang yang berkuasa.

Ciri-ciri sosial konsentrasi kekuasaan meliputi kesuburan *(fertility),* kemakmuran, stabilitas, dan kemuliaan. Kesuburan dapat dilihat dalam jumlah keturunan dan cucu si penguasa; kemakmuran dapat dilihat dalam kehidupan sehari-hari anggota masyarakat, seperti terjaminnya kebutuhan pokok; stabilitas menggambarkan ketertiban pokok; stabilitas menggambarkan ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat. Kebesaran dan kejayaan kerajaan atau negara yang bersangkutan ditandai dengan banyaknya kepala pemerintahan atau kepala negara asing yang mengunjungi negara tersebut. Ciri-ciri sosial konsentrasi kekuasaan di atas secara jelas tergambar dalam semboyan berikut: *Tata tentrem kerta raharja, gemah ripah loh jinawi.*

Pertanyaan yang layak diajukan terhadap kekuasaan menurut budaya Jawa, apakah secara empiris kekuasaan itu ada dan terjadi dalam proses politik ataukah tidak? Salah satu jawaban yang diberikan terhadap pertanyaan ini ialah masalahnya bukan ada atau tidak ada tetapi apakah masih banyak anggota masyarakat Jawa, baik para pemimpin maupun rakyat biasa, yang memahami kekuasaan dalam arti *kesakten*. Kalau masih banyak maka setidak-tidaknya paham kekuasaan Jawa dapat digunakan oleh penguasa sebagai sarana pembenaran atas kekuasaan yang diperoleh bukan dengan cara-cara yang digambarkan menurut budaya Jawa, tetapi dengan cara-cara menurut budaya Barat.

Cara lain yang digunakan untuk mempertahankan kekuasaan menurut budaya Jawa seperti ungkapan berikut: "Siapa yang mencari kekuasaan tidak akan mendapatkannya, sedangkan yang tidak mencarinya justru akan mendapatkan kekuasaan." Kalau ditelaah secara saksama maka pernyataan ini bertentangan dengan paham kekuasaan Jawa yang menggambarkan cara-cara memperoleh kekuasaan, yang sekalipun tidak dengan cara-cara budaya Barat tetapi terdapat upaya sadar untuk mencari, memusatkan, dan mempertahankan kekuasaan.

CATATAN

1. Robert Dahl. 1977. Modern Political Analysis. New Delhi: Prentice-Hall of India Private Ltd. Hlm. 29.
2. Charles F. Andrain. 1970. Political Life and Social Change: An Introduction to Political Science. Belmont, Cal.: Wadsworth Publishing Company Inc. Hlm. 89-90; dan R.M. Mac Iver. 1965. The Web of Government. London: The Free Press. Hlm. 66-72.
3. Andrain. Op. cit. Hlm. 90-95; dan Robert Putnam. 1976. The Comparative Study of Political Elite. New York: Prentice-Hall. Hlm. 6-8.
4. Carol Ackroyd. et. al. 1980. The Technology of Political Control. London: Pluto Press.
5. Kenneth Boulding. 1989. Three Faces of Power. Newbury Park, Cal.: Sage Publication, Inc.
6. Andrain. Op. cit. Hlm. 98.
7. Andrain. Op. cit. Hlm. 103-104.
8. Gaetano Mosca. 1939. The Ruling Class. New York: McGraw- Hill Book. Hlm. 50.
9. Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler. 1972. The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics. Belmont, Cal.: Duxbury Press, Wadsworth Publishing Company Inc. Hlm. 7-8.
10. Dye dan Zeigler. Op. cit. Hlm. 22.
11. Herbeth Feith. 1962. The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
12. Uraian ini dirumuskan kembali dari sebagian tulisan Benedict R.O.G. Anderson. 1972. The Idea of Power in Javanese Culture, dalam Claire Holt, ed. Culture and Politics in Indonesia. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. Hlm. 25-27.

BAB 5
KEWENANGAN DAN LEGITIMASI

5.1 Pengantar

Kewengan adalah kekuasaan. Namun, kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Kedua bentuk pengaruh ini dibedakan dalam keabsahannya. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan *(legitimate power)*, sedangkan kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik. Dalam hal ini, hak moral yang sesuai dengan nilai dan norma masyarakat, termasuk peraturan perundang-undangan.

Orang yang mempunyai kekuasaan politik dapat berarti mempunyai pengaruh besar terhadap pembuat dan pelaksana keputusan politik. Sebagaimana tampak dalam keputusan politik yang mencerminkan kehendaknya. Selain itu, dapat pula berarti yang bersangkutan merupakan pembuat dan pelaksana keputusan politik. Dalam pengertian kekuasaan, penggunaan sumber-sumber tidak selalu berdasarkan hak moral tertentu, sedangkan dalam pengertian kewenangan penggunaan sumber-sumber selalu berdasarkan hak moral tertentu. Sumber kekuasaan jabatan, keahlian, normatif, dan pribadi populer dapat dikategorikan sebagai berdasarkan hak moral tertentu. Oleh karena itu, orang yang mempunyai kekuasaan politik belum tentu memiliki hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik, sedangkan orang yang memiliki kewenangan politik berarti memiliki hak moral.

Prinsip moral bersifat lebih spesifik daripada nilai-nilai umum. Prinsip moral dapat berwujud hukum yang tertulis, dan dapat pula berwujud tradisi dan hal-hal yang dianggap baik lainnya yang tak tertulis. Prinsip moral memberikan hak untuk memerintah kepada orang atau kelompok tertentu. Prinsip moral mengatur perilaku yang memerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik, dan juga mengatur perilaku rakyat yang diperintah. Oleh karena itu, prinsip moral akan menentukan siapa yang berhak memerintah (berwenang membuat dan melaksanakan keputusan politik) dan akan mengatur cara dan prosedur melaksanakan kewenangan politik.

Hal di atas dapat dijelaskan demikian. Setiap masyarakat- negara mempunyai tujuan dan cita-cita yang hendak dicapai. Inilah yang

disebut nilai-nilai. Kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan disebut tugas, sedangkan hak untuk melakukan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan disebut kewenangan. Tugas dan kewenangan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara disebut fungsi, yang biasanya melekat pada lembaga-lembaga pemerintahan, seperti badan-badan perwakilan rakyat, presiden, menteri-menteri, birokrasi, penjabat-penjabat tinggi negara, dan pengadilan. Oleh karena itu, nilai dan norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat akan mempengaruhi pelaksanaan kewenangan politik.

5.2 Sumber Kewenangan

Setiap orang yang mempunyai hak untuk memerintah selalu menunjukkan sumber haknya. Sumber kewenangan untuk memerintah diuraikan sebagai berikut.[1]

Pertama, hak memerintah berasal dari tradisi. Artinya, kepercayaan yang telah berakar dipelihara secara terus-menerus dalam masyarakat. Kepercayaan yang mengakar ini berwujud keyakinan bahwa yang ditakdirkan menjadi pemimpin masyarakat ialah dari keluarga tertentu, dan yang dianggap memiliki "darah biru". Siapa pun yang menentang akan mendapat malapetaka *(kualat)*. Oleh karena itu, orang yang berkuasa menunjukkan sumber kewenangannya memerintah sebagai berasal dari tradisi karena dia keturunan dari pemimpin terdahulu. Dasar kewenangan Sri Sultan Hamengkubuwono IX untuk Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi tradisi karena beliau merupakan keturunan langsung dari Sultan sebelumnya. Demikian pula dengan Sultan Hamengkubuwono X.

Kedua, hak memerintah berasal dari Tuhan, Dewa atau Wahyu. Atas dasar itu, hak memerintah dianggap bersifat sakral. Orang yang berkuasa berusaha menunjukkan pada khalayak, kewenangannya memerintah masyarakat berasal dari kekuatan yang sakral. Kaisar Hirohito dari Jepang (dan penggantinya) menunjukkan kewenangan sebagai Kepala Negara yang berasal dari Dewa Matahari (Amaterasu Omikami). Di Indonesia, khususnya di Jawa masih terdapat kepercayaan di antara sebagian masyarakat bahwa kewenangan raja atau presiden (yang dianggap raja) berasal dari Wahyu Cakraningrat. Apabila seseorang tidak lagi menjadi raja atau presiden berarti wahyu itu dianggap berpindah kepada raja atau presiden yang baru.

Ketiga, hak memerintah berasal dari kualitas pribadi sang pemimpin, baik penampilannya yang agung dan diri pribadinya yang populer maupun karena memiliki kharisma. Seorang pemimpin yang kharismatis ialah seorang yang memiliki kualitas pribadi sebab mendapat "anugerah istimewa" dari kekuatan supernatural sehingga menimbulkan pesona dan daya tarik bagi anggota masyarakat.

Pemimpin ini biasanya mampu memukau massa dengan penampilan dan kemampuan retoriknya. Mahatma Gandhi dan Bung Karno memiliki kharisma karena penampilan dan kemampuan retoriknya. Namun, kepemimpinan kharismatis tidak dapat diwariskan sebab sifatnya yang melekat pada pribadi tertentu. Penampilan yang agung timbul karena kualitas fisiknya, seperti ganteng, cantik, dan anggun, sedangkan pribadi yang populer timbul karena prestasinya yang cemerlang dalam bidang tertentu, seperti olahraga, film, dan musik. Kedua hal inipun menimbulkan kekaguman pada khalayak sehingga acap kali pula digunakan sebagai sumber hak untuk memerintah.

Keempat, hak memerintah masyarakat berasal dari peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur dan syarat-syarat menjadi pemimpin pemerintahan.[2] Peraturan perundang-undangan yang dimaksud, antara lain, konstitusi, undang-undang, dan peraturan pemerintah. UUD 1945, misalnya, tidak hanya mengatur tugas dan kewenangan presiden dan wakil presiden, tetapi juga mengatur prosedur dan syarat-syarat menjadi presiden dan wakil presiden. Apabila seseorang menjadi kepala pemerintahan melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan maka sumber kewenangannya berupa hukum.

Akan tetapi, perlu pula dicatat sumber kewenangan yang berdasarkan hukum bukan monopoli negara-negara maju. Hal itu disebabkan masyarakat yang strukturnya masih sederhana sekalipun sudah menggunakan prosedur hukum (adat-istiadat yang tidak tertulis) juga menentukan siapa dan bagaimana menjadi pemimpin.

Kelima, hak memerintah berasal dari sumber yang bersifat instrumental seperti keahlian dan kekayaan. Keahlian yang dimaksud terletak pada keahlian dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Kekayaan yang dimaksud ialah pemilikan uang, tanah, barang-barang berharga, surat-surat berharga, sarana, dan alat produksi. Hal itu didasarkan atas asumsi berikut ini. Keahlian diperlukan untuk melaksanakan pemerintahan yang mampu mencapai tujuan masyarakat. Orang yang tidak memiliki keahlian akan patuh kepada orang yang memiliki keahlian. Orang kaya akan dapat menjalankan pemerintahan bukan untuk kepentingan sendiri karena dia sudah menikmati kepuasan dari kekayaannya, tetapi untuk masyarakat umum. Sejumlah orang memiliki kewenangan memerintah sebab memiliki keahlian dalam bidang tertentu atau memiliki kekayaan yang berlimpah.

Kelima sumber kewenangan itu disimpulkan menjadi dua tipe kewenangan utama, yaitu kewenangan yang bersifat prosedural dan kewenangan yang bersifat substansial.[3] Kewenangan yang bersifat prosedural ialah hak memerintah berdasarkan peraturan perundang-undanganyang bersifat tertulis maupun tak tertulis. Kewenangan yang

bersifat substansial ialah hak memerintah berdasarkan faktor-faktor yang melekat pada diri pemimpin, seperti tradisi, sakral, kualitas pribadi dan instrumental. Semakin kompleks struktur masyarakat suatu negara maka tipe kewenangan yang digunakan cenderung berifat prosedural. Struktur masyarakat yang kompleks ditandai oleh diferensiasi struktur dan spesialisasi peranan, dan hubungan-hubungan impersonal yang sudah meluas sehingga masyarakat ini memerlukan pengaturan-pengaturan yang bersifat tertulis, dan rasional.

Sebaliknya, masyarakat yang strukturnya masih sederhana — yang ditandai dengan diferensiasi struktur dan spesialisasi peranan dan hubungan-hubungan impersonal yang masih sedikit— cenderung menggunakan tipe kewenangan substansial karena kehidupan lebih banyak berdasarkan pada tradisi, kepercayaan pada kekuatan supernatural, dan kesetiaan pada tokoh pemimpin.

Perbedaan itu lebih bersifat analitis dan tipe ideal daripada menggambarkan kenyataan yang sesungguhnya. Perbedaan yang dikemukakan di atas lebih bersifat kurang-lebih *(more-or-less)* daripada ini atau itu *(either-or)*. Dalam kenyataan jarang terdapat suatu masyarakat-negara yang menggunakan satu tipe kewenangan, melainkan menerapkan keduanya dengan memilih salah satu sebagai hal yang utama, sementara yang lain sebagai pelengkap. Contohnya, Amerika Serikat yang dianggap sebagai masyarakat-negara yang sudah maju, yang menerapkan tipe kewenangan prosedural. Namun faktor kekayaan, keahlian, dan penampilan pribadi juga memegang peranan sangat penting sebab seseorang tak akan terpilih menjadi presiden atau senator hanya mengandalkan haknya sebagai warga negara untuk menjadi presiden atau senator yang dijamin hukum. Sebaliknya, masy rakat yang paling sederhana sekalipun akan menggunakan tipe kewenangan prosedural berdasarkan adat-istiadat yang dipelihara dan dipertahankan masyarakat.

Sejalan dengan itu maka masyarakat yang menggunakan tipe kewenangan prosedural dibagi dalam kategori masyarakat-negara yang menggunakan prosedur hukum tertulis dan prosedur hukum tak tertulis. Sebagaimana yang dikemukakan di atas, masyarakat yang pertama merupakan masyarakat kompleks, sedangkan masyarakat kedua merupakan masyarakat sederhana.

Pada masyarakat yang sederhana, kebiasaan, dan adat-istiadat yang mengatur prosedur mendapatkan kewenangan sering kali dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan sakral. Kebiasaan dan adat-istiadat dipandang oleh anggota masyarakat sebagai sakral, yang bernapaskan religi sehingga dianggap tidak dapat diubah.[4]

Pelaksanaan kebiasaan dan adat-istiadat itu sering kali tidak bersifat universal, dalam arti aturan tak tertulis diterapkan secara

berbeda di antara anggota masyarakat atas dasar jenis kelamin dan umur maupun atas dasar keturunan dan status sosial. Berlainan dengan masyarakat sederhana, peraturan dalam masyarakat kompleks dibuat dan ditegakkan secara rasional. Artinya, hukum dipandang hanya sebagai sarana untuk mengatur masyarakat dan kewenangan pemerintah. Apabila hukum tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman maka hukum itu diubah. Hukum dalam masyarakat yang kompleks, secara formal, dilaksanakan secara universal, yaitu berlaku bagi setiap anggota masyarakat tanpa memandang jenis kelamin, keturunan, suku, agama atau status sosial.

5.3 Peralihan Kewenangan

Jabatan bersifat relatif tetap, sedangkan orang yang memegang dan menjalankan fungsi (tugas dan kewenangan) jabatan bersifat tidak tetap. Hal ini disebabkan umur manusia yang terbatas, kemampuan dan kearifan manusia yang juga terbatas. Di samping itu, semakin lama seseorang memegang suatu jabatan, semakin dia menganggap dan memperlakukan jabatan sebagai milik pribadinya. Akibatnya, tidak hanya semakin tidak kreatif dia dalam melaksanakan fungsinya, tetapi juga cenderung semakin menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi ataupun kelompoknya. Oleh karena itu, peralihan kewenangan dari seseorang atau kelompok orang kepada orang atau kelompok lainnya merupakan keharusan. Perihal berapa lama seyogianya suatu jabatan dipegang oleh seseorang atau kelompok orang tertentu akan sangat bervariasi sesuai dengan jenis jabatan, dan sistem politik yang diterapkan.

Menurut Paul Conn secara umum terdapat tiga cara peralihan kewenangan, yakni secara turun-temurun, pemilihan, dan paksaan.[5] Yang dimaksud dengan peralihan kewenangan secara turun-temurun ialah jabatan dan kewenangan dialihkan kepada keturunan atau keluarga pemegang jabatan terdahulu. Hal ini terjadi dalam sistem politik otokrasi tradisional, seperti kerajaan dan kesultanan. Peralihan kewenangan dengan pemilihan dapat dilakukan secara langsung melalui badan perwakilan rakyat. Hal ini dipraktekkan dalam sistem politik demokrasi.

Peralihan kewenangan secara paksaan ialah jabatan dan kewenangan terpaksa dialihkan kepada orang atau kelompok lain tidak menurut prosedur yang sudah disepakati, melainkan dengan menggunakan kekerasan, seperti revolusi dan kudeta, dan ancaman kekerasan (paksaan tak berdarah). Pada umumnya cara semacam ini berlangsung dalam masyarakat-negara yang sistem politiknya belum stabil.

Ada beberapa orang atau kelompok masyarakat yang menghendaki

kewenangan untuk memerintah. Oleh karena itu, sering kali ambisi-ambisi ini menimbulkan konflik politik yang mendalam, dan luas. Pada masyarakat-negara maju yang menerapkan sistem politik demokrasi (liberal), biasanya peralihan kewenangan berlangsung secara periodik dan tertib sesuai dengan prosedur yang disepakati bersama.

Kesukaran muncul untuk mencapai kesepakatan semacam ini. Hal itu mengingat tahap ini dicapai setelah prosedur peralihan kewenangan yang diterima secara luas oleh berbagai kelompok penting dalam masyarakat telah dipraktekkan berulang-ulang. Hal ini tidak berarti dalam proses peralihan kewenangan tidak ada konflik. Konflik justru dibiarkan dan disalurkan menurut aturan permainan yang disetujui bersama sehingga konflik tidak menimbulkan perpecahan masyarakat. Itu sebabnya, ilmuwan politik menggunakan peralihan kewenangan *(succession)* sebagai salah satu tolok ukur tingkat perkembangan dan kestabilan politik.

5.4 Sikap Terhadap Kewenangan

Apabila orang yang berwenang atau penjabat mengklaim hak memerintah dengan menunjukkan dasar kewenangan yang bersifat prosedural maupun substansial maka anggota masyarakat yang diperintah memiliki sikap-sikap tertentu terhadap kewenangan.

Pada umumnya sikap atas kewenangan dikelompokan dalam sikap menerima, mempertanyakan (skeptis), dan kombinasi keduanya. Di bawah ini contoh dari Amerika Serikat, Inggris, dan Indonesia tentang sikap-sikap anggota masyarakat terhadap kewenangan yang bersifat prosedural maupun yang bersifat substansial (pribadi).

Pertama, sikap masyarakat Amerika Serikat terhadap kewenangan prosedural merupakan perpaduan antara sikap legalistik dan skeptis atas hukum yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Artinya, di satu pihak masyarakat Amerika merupakan bangsa yang legalistik; serba-hukum —hampir semua bidang kehidupan diatur dengan undang-undang— sehingga disimpulkan masyarakat Amerika menerima kewenangan prosedural, di pihak lain pada umumnya juga mempertanyakan hukum yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat sehingga banyak sekali amandemen ataupun perubahan hukum. Masyarakat yang semacam ini menganggap hukum bukan hal yang sakral seperti hukum agama, melainkan bersifat instrumental.

Pada umumnya terhadap kewenangan pribadi, masyarakat Amerika juga menunjukkan sikap yang mendua. Di satu pihak mereka menolak kewenangan hanya karena orang itu memiliki kualitas pribadi karena kharisma maupun popularitas pribadi, di pihak lain apabila orang itu

terpilih berdasarkan prosedur yang ditetapkan dalam konstitusi dan undang-undang maka mereka akan menerima dan mendukung kewenangan tersebut. Bahkan kewenangan itu dapat dikatakan semakin ditaati apabila pemegangnya memiliki kualitas pribadi. Namun, bangsa Amerika terkenal sangat kritis terhadap kewenangan penjabat pemerintah dan politikus sehingga diciptakan pengaturan kelembagaan berupa keseimbangan dan saling mengontrol di antara presiden, kongres, dan mahkamah agung, yang berupa pengawasan dari media massa dan berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat.

Kedua, sikap masyarakat Inggris atas kewenangan prosedural tidak sekental sikap masyarakat Amerika karena Inggris tidak memiliki konstitusi. Mereka memiliki undang-undang, konvensi, dan jurisprudensi. Hukum yang mengatur masyarakat cenderung tidak terlalu formal atau legalistik karena kesepakatan yang tak tertulis masih dihargai sama pentingnya dengan ketentuan tertulis. Oleh sebab itu, prosedur untuk mendapatkan kewenangan juga diatur menurut peraturan perundang-undangan yang tak terlalu legalistik.

Sejalan dengan hal itu, sikap masyarakat Inggris terhadap kewenangan pribadi dapat dikatakan menerima sebagaimana terbukti atas kewenangan kerajaan. Hal ini tidak berarti seseorang yang memiliki kewenangan dapat dengan semaunya menggunakan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau golongan. Kewenangan karena kualitas pribadi diterima oleh masyarakat sebab pemegang kewenangan masih menjunjung tinggi kehormatan dan martabat pribadi.

Dalam setiap upaya melukiskan sikap masyarakat Indonesia atas kewenangan prosedural dan pribadi maka penting dicatat dan diperhatikan bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk secara horisontal seperti suku bangsa maupun secara vertikal seperti kota-desa dan terpelajar-tak terpelajar. Hal ini bukan berarti masyarakat Amerika dan Inggris tidak bersifat majemuk, tetapi pada kedua masyarakat yang terakhir ini telah terwujud suatu pola sikap terhadap kewenangan. Sebaliknya, di Indonesia sikap itu masih beraneka ragam.

Masyarakat suku Jawa cenderung menerima kewenangan pribadi, sedangkan masyarakat dari Minang dan Batak cenderung menerima kewenangan prosedural atau hukum adat. Pada umumnya orang kota lebih kritis terhadap kewenangan dibandingkan dengan orang desa. Orang yang terpelajar dianggap lebih kritis terhadap kewenangan daripada orang yang kurang terpelajar. Orang yang tinggal di kota pada umumnya lebih dekat dengan pusat kekuasaan dan pusat informasi sehingga lebih mengetahui tindakan pihak yang berwenang. Orang yang terpelajar dianggap lebih mampu menilai kebijakan umum

sehingga lebih dapat melihat alternatif kebijakan program maupun elit pelaksananya.

5.5 Legitimasi

Seperti konsep kekuasaan dan kewenangan, legitimasi juga merupakan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin. Konsep legitimasi berkaitan dengan sikap masyarakat terhadap kewenangan. Artinya, apakah masyarakat menerima dan mengakui hak moral pemimpin untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat masyarakat ataukah tidak? Apabila masyarakat menerima dan mengakui hak moral pemimpin untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang mengikat masyarakat maka kewenangan itu dikategorikan sebagai berlegitimasi. Maksudnya, legitimasi merupakan penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap hak moral pemimpin untuk memerintah, membuat, dan melaksanakan keputusan politik.

Hanya anggota masyarakat saja yang dapat memberikan legitimasi pada kewenangan pemimpin yang memerintah. Pihak yang memerintah tidak dapat memberikan legitimasi atas kewenangannya. Pemimpin pemerintahan dapat mengklaim kewenangan, dan berusaha meyakinkan masyarakat bahwa kewenangannya sah. Namun demikian, hanya masyarakat yang dipimpin yang menentukan apakah kewenangan itu berlegitimasi atau tidak.

Berdasarkan pengertian legitimasi dapat dibedakan pengertian kekuasaan, kewenangan, dan legitimasi. Apabila kekuasaan diartikan sebagai kemampuan untuk menggunakan sumber-sumber yang mempengaruhi proses politik, sedangkan kewenangan merupakan hak moral untuk menggunakan sumber-sumber yang membuat dan melaksanakan keputusan politik (hak memerintah). Adapun legitimasi merupakan penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap hak moral tersebut.

Antara kekuasaan normatif dan kualitas pribadi berkaitan erat dengan legitimasi. Hal ini disebabkan kedua jenis kekuasaan ini timbul atas dasar persetujuan yang dipengaruhi. Namun, kekuasaan tetap merupakan kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh. Selain perbedaan juga terdapat persamaan di antara ketiga konsep ini. Dalam hal ini, ketiganya menyangkut hubungan pemimpin (pemerintah) dengan yang dipimpin.

Walaupun demikian, hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin pada kewenangan berbeda dengan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin pada legitimasi. Pada legitimasi, hubungan itu lebih ditentukan oleh yang dipimpin karena penerimaan dan pengakuan atas kewenangan hanya dapat berasal dari yang diperintah. Sebaliknya pada kewenangan, hubungan itu lebih ditentukan oleh yang memimpin

sebab pihak yang berwenang untuk memerintah dapat memaksakan keputusannya terhadap masyarakat, dan masyarakat wajib menaati kewenangan itu.

Pada pihak lain, kekuasaan menyangkut kedua bentuk hubungan karena kekuasaan berdasarkan sarana paksaan fisik dan kekayaan merupakan hubungan atas-bawah, yang memiliki sarana kekuasaan lebih menentukan daripada yang dipengaruhi. Sebaliknya, sarana kekuasaan normatif dan kualitas pribadi merupakan hubungan bawah- atas, yang dipengaruhi lebih menentukan daripada yang mempengaruhi sebab yang mempengaruhi harus mendapatkan pengakuan dari yang dipengaruhi.

5.6 Obyek Legitimasi

Suatu sistem politik dapat lestari apabila sistem politik secara keseluruhan mendapatkan dukungan, seperti penerimaan dan pengakuan dari masyarakat. Dengan demikian, legitimasi diperlukan bukan hanya untuk pemerintah, tetapi juga untuk unsur-unsur sistem politik yang lain. Yang menjadi objek legitimasi bukan hanya pemerintah, tetapi juga unsur-unsur lain dalam sistem politik. Jadi, legitimasi dalam arti luas berarti dukungan masyarakat terhadap sistem politik, sedangkan dalam arti sempit merupakan dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang berwenang.

Menurut Easton terdapat tiga objek dalam sistem politik yang memerlukan legitimasi agar suatu sistem politik tidak hanya berlangsung secara terus-menerus, tetapi mampu pula mentransformasikan tuntutan menjadi kebijakan umum. Ketiga objek legitimasi ini meliputi komunitas politik, rezim, dan pemerintahan.[6]

Sementara itu, Andrain menyebutkan lima objek dalam sistem politik yang memerlukan legitimasi agar suatu sistem politik tetap berlangsung dan fungsional. Kelima objek legitimasi ini meliputi masyarakat politik, hukum, lembaga politik, pemimpin politik, dan kebijakan.[7]

Kedua pendapat itu sesungguhnya sama saja maknanya karena masyarakat politik sama dengan komunitas politik, hukum sama dengan rezim, lembaga politik, dan pemimpin politik sama dengan pemerintah. Namun, berdasarkan pendapat Easton tidak terkandung unsur kebijakan secara eksplisit. Pendapatnya dianggap kurang lengkap. Berbeda dengan Andrain yang lebih lengkap. Oleh karena itu, berikut ini dikemukakan secara ringkas kelima sasaran legitimasi menurut Andrain.

Apabila pengertian legitimasi dilihat sebagai dukungan yang diberikan oleh masyarakat maka kelima objek legitimasi mempunyai hubungan yang kumulatif. Artinya, kalau objek pertama tidak

mendapat dukungan maka objek kedua, dan seterusnya tidak akan mendapat dukungan dari masyarakat. Hal ini disebabkan sifatnya yang hirarkis, yakni objek kelima ditentukan objek keempat, objek keempat ditentukan objek ketiga, demikian seterusnya.

Yang dimaksud dengan legitimasi terhadap komunitas politik ialah adanya kesediaan para anggota masyarakat yang berasal dari berbagai kelompok yang berbeda latar belakang untuk hidup secara rukun sebagai komunitas. Apabila masih terdapat berbagai upaya di dalam masyarakat baru *(separatisme)* maka legitimasi terhadap komunitas politik dapat dikatakan sebagai masih rendah. Hal ini berarti dukungan terhadap konstitusi (hukum dan rezim), lembaga politik, pemimpin politik, dan kebijakan yang dibuat juga masih rendah.

Apabila dukungan terhadap komunitas politik belum cukup tinggi maka dalam masyarakat terdapat masalah penciptaan identitas nasional (krisis identitas). Kalau dalam masyarakat belum terdapat dukungan yang bulat terhadap hukum maka dalam masyarakat terdapat krisis konstitusi.

Manakala dukungan terhadap lembaga-lembaga politik masih lemah maka dalam masyarakat terdapat krisis kelembagaan. Krisis kepemimpinan akan terjadi pada masyarakat yang kurang mempercayai para pemimpin politik. Jadi, krisis kebijakan akan terjadi apabila masyarakat menilai kebijakan pemerintah hanya menguntungkan sekelompok kecil. Dengan demikian, kelima objek legitimasi kurang mendapat pengakuan dan dukungan dari masyarakat. Lalu sistem politik akan menghadapi krisis legitimasi.

5.7 Kadar Legitimasi

Sehubungan dengan kadar legitimasi atau jumlah dukungan terhadap kewenangan maka kewenangan dikelompokan menjadi empat tipe. Keempat kadar legitimasi ini meliputi pralegitimasi, berlegitimasi, tak berlegitimasi, dan pascalegitimasi.[8]

Kadar legitimasi terhadap kewenangan ditentukan dengan sikap yang memerintah dan yang diperintah. Apakah menerima secara moral mengikat kebenaran hak untuk memerintah? Mengapa kadar legitimasi juga ditentukan dengan sikap yang memerintah? Jawaban atas pertanyaan ini karena yang memerintah juga berupaya keras untuk mendapatkan legitimasi dari masyarakat sehingga selalu pula meyakinkan masyarakat bahwa pemerintahannya mendapat dukungan masyarakat. Yang termasuk dalam pengertian yang diperintah, pada umumnya bukan hanya penduduk, tetapi juga berbagai kelompok sosial yang tidak melaksanakan kekuasaan secara aktual namun mempunyai kekuasaan potensial.

Pada masyarakat yang sistem politiknya belum stabil menjadi

keharusan bagi yang memerintah untuk mendapatkan dukungan dari kelompok itu, seperti militer, birokrasi, golongan agama, tuan tanah, dan intelektual, sedangkan dukungan massa tidak memiliki kekuasaan. Dalam kenyataan, yang penting sering kali justru dukungan sebagian penduduk yang aktif secara politik.

Suatu hubungan kewenangan disebut sebagai pralegitimasi apabila pihak yang memerintah sangat yakin memiliki hak moral untuk memerintah masyarakat. Sebaliknya, banyak pihak dari yang diperintah khususnya berbagai kekuatan yang diperintah belum mengakui hak moral. Pemerintahan yang baru dibentuk acap kali mengalami kewenangan semacam ini. Oleh karena itu, pemimpin pemerintahan biasanya berupaya keras untuk mengadakan pendekatan terhadap berbagai kekuatan politik guna mendapatkan pengakuan dan dukungan. Apabila pemimpin tersebut gagal mendapatkan pengakuan dan dukungan maka seharusnya dia mengundurkan diri dari pemerintahan. Apabila dia menolak untuk meletakkan jabatan maka kewenangan itu berubah menjadi tak berlegitimasi yang cenderung menggunakan kekerasan untuk mempertahankan kewenangannya.

Kewenangan yang tak berlegitimasi ialah hubungan kewenangan tatkala pihak yang diperintah tidak mengakui hak moral penguasa untuk memerintah, sedangkan pihak yang memerintah secara terus-menerus mempertahankan kekuasaannya dengan berbagai cara yang bercorak kekerasan. Semua oposisi atau upaya yang mendesaknya agar mengundurkan diri dihadapi dengan kekerasan. Contoh kewenangan yang demikian ini, yakni diktator Somoza dari Nikaragua. Ia akhirnya terpental dari kekuasaannya pada tahun 1979.

Hubungan kewenangan yang berlegitimasi ialah yang diperintah mengakui dan mendukung hak moral penguasa untuk memerintah. Pemerintah yang terbentuk berdasarkan hasil pemilihan umum merupakan contoh hubungan kewenangan yang berlegitimasi. Dalam hal ini, pemilihan umum yang diselenggarakan secara umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil atau *fair*.

Lalu, kewenangan pascalegitimasi ialah dasar legitimasi yang lama dianggap tidak sesuai lagi dengan aspirasi masyarakat dan telah muncul dasar legitimasi baru yang menghendaki suatu kewenangan atas dasar legitimasi baru tersebut.

Pergantian pemerintahan karena perubahan dasar legitimasi acap kali berlangsung dengan kekerasan seperti kudeta dan revolusi. Jatuhnya Syah Iran, Reza Pahlevi karena tradisi sebagai dasar legitimasi kewenangan Reza Pahlevi tidak diakui lagi oleh masyarakat Iran yang menghendaki agama (sakral) sebagai dasar legitimasi yang baru dengan pihak berwenang yang baru pula.

5.8 Cara Mendapatkan Legitimasi

Setiap sistem politik termasuk yang paling menindas sekalipun memerlukan legitimasi dari masyarakat. Akibatnya, pemerintah yang berkuasa berupaya keras untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi kewenangannya. Cara-cara yang digunakan untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi dapat dikelompokan menjadi tiga, yaitu simbolis, prosedural, dan materiil.

Pertama, memanipulasi kecenderungan-kecenderungan moral, emosional, tradisi, dan kepercayaan, dan nilai-nilai budaya pada umumnya dalam bentuk simbol-simbol. Penggunaan simbol-simbol untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi cenderung bersifat ritualistik, sakral, retorik, dan mercusuar. Upacara kenegaraan yang megah, parade militer, penganugerahan tanda-tanda kehormatan dan penghargaan, pementasan wayang dengan lakon tertentu, dan mengidentifikasikan diri dengan kelompok mayoritas dalam masyarakat (misalnya, agama tertentu) merupakan sejumlah contoh penggunaan simbol-simbol yang bersifat ritualistik.

Pengumpulan benda-benda yang dianggap keramat dan menggunakan angka-angka yang dianggap mengandung makna suci dan keberuntungan, umpamanya, tujuh belas, delapan, dan empat lima merupakan contoh penggunaan sejumlah formula politik. Contoh lain yang berkenaan dengan penggunaan simbol yang bersifat retorik, yakni Orde Baru, pembangunan sebagai pengamalan Pancasila, stabilitas, selaras-serasi-seimbang, konstitusional, dwifungsi, pemerataan, kebebasan yang bertanggung jawab, manusia seutuhnya, asas tunggal, toleransi, dan pengawasan melekat melalui berbagai pidato dan pernyataan kebulatan tekad.

Membangun tempat-tempat bersejarah yang dilengkapi dengan kronologi peristiwa dan patung pahlawan, dan membangun monumen nasional yang megah atau membangun suatu jenis industri (seperti penerbangan) yang dapat dibanggakan merupakan contoh penggunaan simbol yang bersifat mercusuar (kemegahan). Contoh lain dari metode simbolis, yakni mengangkat sejumlah penjabat tinggi dari berbagai unsur masyarakat (suku bangsa dan agama) sehingga masyarakat merasa terwakili dalam pemerintahan. Penggunaan metode ini terutama memerlukan kepekaan dan kemampuan mengidentifikasikan kecenderungan-kecenderungan moral, emosional, tradisi, dan kepercayaan, dan nilai-nilai budaya yang dominan dalam masyarakat.

Kedua, dengan cara menjanjikan dan memberikan kesejahteraan materiil kepada masyarakat, seperti menjamin tersedianya kebutuhan dasar *(basic needs),* fasilitas kesehatan dan pendidikan, sarana produksi pertanian, sarana komunikasi dan transportasi, kesempatan kerja, dan kesempatan berusaha dan modal yang memadai.

Di Indonesia metode instrumental dengan jelas dan nyata dapat

dilihat dalam berbagai proyek Instruksi Presiden (Inpres), seperti Inpres Daerah Tingkat I dan II, Inpres Sekolah Dasar, Inpres Bantuan Desa, Inpres Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), dan Inpres Pasar dan Penghijauan. Penggunaan metode instrumental jelas memerlukan anggaran yang cukup besar.

Kefiga, dengan cara menyelenggarakan pemilihan umum untuk menentukan para wakil rakyat, presiden dan wakil presiden, dan para anggota lembaga tinggi negara atau referendum untuk mengesahkan suatu kebijakan umum. Penggunaan metode prosedural atau pemilihan umum ini berlangsung mulai dari calon tunggal sampai dengan calon bersaingan bebas, dan mulai dari yang bersifat umum, langsung, rahasia, serta jujur dan adil *(fair)* sampai dengan penuh manipulasi dan intimidasi. Bagi sementara sistem politik, penyelenggaraan pemilihan umum dianggap cukup untuk menunjukkan pemerintahnya memiliki legitimasi.

5.9 Tipe-Tipe Legitimasi

Pertanyaan yang hendak dijawab sehubungan dengan tipe-tipe legitimasi dinyatakan seperti ini. Atas dasar apakah masyarak t memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemerintah, atau atas dasar apakah pemimpin pemerintahan mendapatkan legitimasi dari masyarakat? Prinsip-prinsip legitimasi ini berkaitan erat dengan tipe-tipe kewenangan sebagaimana yang telah diuraikan.

Berdasarkan prinsip pengakuan dan dukungan masyarakat terhadap pemerintah maka legitimasi dikelompokan menjadi lima tipe, yaitu legitimasi tradisional, legitimasi ideologi, legitimasi kualitas pribadi, legitimasi prosedural, dan legitimasi instrumental.[9]

Pada umumnya, pemimpin pemerintahan yang mendapatkan legitimasi berdasarkan prinsip-prinsip legitimasi tradisional, ideologi, dan kualitas pribadi cenderung menggunakan metode simbolis dalam upaya mencari dan mempertahankan legitimasi bagi kewenangannya. Pemimpin pemerintahan yang mendapatkan legitimasi atas dasar legitimasi prosedural dan instrumental cenderung menggunakan metode prosedural dan metode instrumental.

Pertama, masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut merupakan keturunan pemimpin "berdarah biru" yang dipercaya harus memimpin masyarakat. Tradisi ini selalu dipelihara dan dilembagakan oleh pemimpin itu bersama keturunannya. Raja Hussein dari Jordania, Ratu Elizabeth dari Inggris, dan Raja Bhumibol dari Thailand merupakan contoh kepala negara yang diakui dan didukung oleh rakyat karena tradisi tersebut.

Kedua, masyarakat memberikan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut dianggap sebagai penafsir

dan pelaksana ideologi. Ideologi yang dimaksud tidak hanya yang doktriner seperti komunisme, tetapi juga yang pragmatis seperti liberalisme dan gabungan keduanya seperti ideologi nasional Pancasila di Indonesia.

Para pemimpin pemerintahan di negara-negara komunis menggunakan ideologi komunis tidak hanya sebagai alat untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi bagi kewenangannya, tetapi juga untuk menyingkirkan setiap pihak yang membangkang terhadap kewenangannya.

Di Indonesia, ideologi nasional Pancasila acap kali digunakan sebagai alat untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi karena ideologi tersebut dipandang masyarakat sebagai dasar negara, pedoman hidup bernegara dan bermasyarakat, dan kepribadian bangsa.

Ketiga, masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut memiliki kualitas pribadi berupa kharisma maupun penampilan pribadi dan prestasi cemerlang dalam bidang seni budaya tertentu.

Keempat, masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut mendapatkan kewenangan menurut prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kelima, masyarakat memberikan pengakuan dan dukungan kepada pemimpin pemerintahan karena pemimpin tersebut menjanjikan atau menjamin kesejahteraan materiil (instrumental) kepada masyarakat.

Dalam kenyataan para pemimpin pemerintahan tidak hanya menggunakan satu tipe, tetapi juga kombinasi dari dua atau lebih dari kelima tipe itu sesuai dengan struktur dan tingkat perkembangan masyarakatnya.

5.10 Legitimasi Itu Penting

Mengapa para pemimpin pemerintahan dari setiap sistem politik berupaya keras untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan legitimasi bagi kewenangannya? Secara umum terdapat dua alasan utama mengapa legitimasi menjadi penting bagi pemimpin pemerintahan.

Pertama, legitimasi akan mendatangkan kestabilan politik dan kemungkinan-kemungkinan untuk perubahan sosial. Pengakuan dan dukungan masyarakat pad pihak yang berwenang akan menciptakan pemerintahan yang stabil sehingga pemerintah dapat membuat dan melaksanakan keputusan yang menguntungkan masyarakat umum. Dalam situasi yang sulit dan pelik, pemerintah yang memiliki legitimasi dari masyarakat akan lebih dapat mengatasi permasalahan

daripada pemerintah yang kurang mendapatkan legitimasi. Selain itu, pengakuan dan dukungan masyarakat yang luas akan mengurangi penggunaan sarana paksaan fisik sehingga anggaran yang semula dimaksudkan untuk menyediakan sarana paksaan dapat digunakan untuk memenuhi kesejahteraan umum. Yang terakhir inilah yang disebut sebagai membuka kemungkinan bagi perubahan sosial.

Kedua, legitimasi akan membuka kesempatan yang semakin luas bagi pemerintah untuk tidak hanya memperluas bidang-bidang kesejahteraan yang hendak ditangani, tetapi juga untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan. Namun, perluasan bidang- bidang yang ditangani juga berarti peningkatan pengawasan atas penggunaan kewenangan.

5.11 Krisis Legitimasi

Krisis legitimasi biasanya terjadi pada masa transisi. Maksudnya, perubahan dari masyarakat tradisional yang berstruktur sederhana menjadi masyarakat modern yang berstruktur kompleks. Selain itu, perubahan yang terjadi dari suatu tingkat dan kualitas perkembangan menuju ke tingkat dan kualitas perkembangan masyarakat berikutnya. Pembangunan teknologi komunikasi dan transportasi, perkembangan ekonomi dan perluasan pendidikan tidak hanya akan menghasilkan masyarakat yang partisipatif dalam politik, tetapi juga masyarakat yang rasional-kritis dan penuh alternatif terhadap proses politik.

Masyarakat semacam ini akan cenderung mempertanyakan setiap kewenangan yang dianggap tidak mencerminkan aspirasi yang hidup dalam masyarakat. Apabila pihak yang berwenang tidak tanggap atas perubahan aspirasi masyarakat maka sikap mempertanyakan berubah menjadi meragukan keabsahan kewenangan pemerintah sehingga dukungan kepada pemerintah kian memudar. Pengakuan dan dukungan yang memudar disebut krisis legitimasi. Namun, krisis legitimasi tidak selalu berakhir dengan kejatuhan dan pergantian pihak yang berwenang. Hal ini tergantung sekali pada kemampuan pihak yang berwenang untuk menyesuaikan diri dan mendapatkan kembali pengakuan dan dukungan dari masyarakat.

Mengapa krisis legitimasi terjadi? Lucyan Pye menyebutkan empat sebab krisis legitimasi.[10] Pertama, prinsip kewenangan beralih pada prinsip kewenangan yang lain. Artinya, prinsip kewenangan yang selama ini digunakan tidak lagi diakui masyarakat, dan masyarakat sudah menemukan prinsip kewenangan lain yang dianggap lebih baik sehingga pemerintah yang mendasarkan diri pada prinsip kewenangan lama akan kehilangan dukungan. Kedua, persaingan yang sangat tajam dan tak sehat tetapi juga tak disalurkan melalui prosedur yang seharusnya di antara para pemimpin pemerintahan sehingga terjadi

perpecahan dalam tubuh pemerintahan. Perpecahan semacam ini menimbulkan kelumpuhan pemerintahan sehingga masyarakat tidak akan menaati kewenangan yang ada. Ketiga, pemerintah tak mampu memenuhi janjinya sehingga menimbulkan kekecewaan dan keresahan di kalangan masyarakat. Kekecewaan dan keresahan berakibat memudarnya dukungan kepada pemerintah. Keempat, sosialisasi tentang kewenangan mengalami perubahan. Apabila selama ini anggota masyarakat disosialisasikan oleh orang tua dan lingkungan untuk tidak hanya taat dan mengharapkan sepenuhnya dari pihak yang berwenang maka dengan meluasnya pendidikan dan media massa pola sosialisasi tentang kewenangan juga berubah. Perubahan ini berlangsung tidak hanya menjadi rasional-kritis terhadap kewenangan, tetapi juga partisipatif dalam politik. Akibatnya, setiap tindakan pemerintah yang berwenang yang dianggap menyimpang dari hal yang seharusnya atau dianggap tidak sesuai dengan aspirasi yang hidup dalam masyarakat akan dipersoalkan oleh masyarakat.

Krisis legitimasi akan semakin gawat manakala pihak yang berwenang tidak tanggap atas perubahan sikap terhadap kewenangan dalam masyarakat. Dalam kenyataan yang menyebabkan krisis legitimasi acap kali tidak hanya satu faktor, tetapi juga kombinasi dua atau lebih dari keempat faktor tersebut atau faktor-faktor lain yang belum disebutkan di sini.

Catatan Kaki

1. Andrain. Op. cit. Hlm. 130-131.
2. Max Weber menyebutkan hal ini sebagai kewenangan legal-rasional dalam artikelnya yang berjudul "Authority and Legitimacy" dalam Eric A. Nordlinger, (Ed.). 1970. Politics and Society: Studies in Comparative Political Sociology. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. Hlm. 36.
3. Andrain. Op. cit. Hlm. 132.
4. R.M. MacIver. 1965. The Web of Government. New York: Free Press. Hlm. 47.
5. Paul Conn. 1971. Conflict and Decision Making: An Introduction to Political Science. New York: Harper & Ron Publishing. Hlm. 278.
6. David Easton. 1979. A System Analysis of Political Life. Chicago: The University of Chicago Press. Hlm. 171-212.
7. Andrain. Op. cit. Hlm. 138.
8. Guglielmo Ferrero. 1942. The Principles of Power. New York: Putman. Hlm. 140-143.
9. Bandingkan dengan Andrain. Op. cit. Hlm. 141, dan Weber, op. cit. Hlm. 36.
10. Lucyan W. Pye. 1971. "The Legitimacy Cricis," dalam Leonard Binder. et. al. Crises and Sequences in Political Development. Princeton: Princeton University Press. Hlm. 138-147.

BAB 6
SISTEM PERWAKILAN KEPENTINGAN

6.1 Pengantar

Komunitas politik dengan jumlah penduduk yang sedikit dan struktur masyarakat masih sederhana, dalam hal ini spesialisasi peranan masih terbatas, kebutuhan akan adanya "lembaga penghubung" antara masyarakat dan pemerintah belum mendesak. Dalam hubungannya dengan pemerintah terdapat dua kemungkinan sikap pemerintah. Pertama, pemerintah masih mampu mengidentifikasikan dan merumuskan aspirasi masyarakat. Hal ini terjadi kalau pemerintah bersikap baik hati *(benevolent)*. Kedua, pemerintah membuat sendiri keputusan tanpa peduli pada apa yang menjadi aspirasi masyarakat. Pemerintah ini bersikap untuk apa mencari kesukaran dalam mengidentifikasikan aspirasi masyarakat kalau masyarakat tidak menyatakannya?

Sebaliknya, pada komunitas politik dengan jumlah penduduk yang banyak, secara kultural majemuk, dan struktur masyarakat telah kompleks (diferensiasi struktural dan spesialisasi peranan sudah meluas) maka kebutuhan adanya "lembaga penghubung" semakin terasa. Dalam hal ini penting untuk dicatat setidak-tidaknya terdapat tiga faktor yang menjadi basis sosial-ekonomi bagi munculnya "lembaga penghubung" atau kelompok kepentingan, yaitu diversifikasi pekerjaan, urbanisasi, dan industrialisasi.[1]

Diversifikasi pekerjaan ialah berkurangnya pekerjaan pada sektor pertanian disertai dengan meluasnya pekerjaan pada sektor- sektor lain, seperti industri, perdagangan dan niaga, pekerjaan umum, pertambangan, transportasi dan komunikasi, dan jasa. Diversifikasi pekerjaan berarti juga diversifikasi kepentingan sehingga akan melahirkan banyak kelompok kepentingan.

Urbanisasi diartikan tidak hanya perpindahan penduduk pedesaan ke perkotaan, tetapi juga pertambahan jumlah kota yang berpenduduk jumlah tertentu, misalnya 50.000 atau 100.000. Urbanisasi itu tidak selalu menimbulkan diferensiasi dan diversifikasi struktural karena setidak-tidaknya sebagian dari para migran tetap berada dalam lapisan bawah masyarakat. Namun, sebagian para migran walaupun tetap berada dalam lapisan bawah namun tingkat penghasilan, pendidikan, dan kesehatan mereka jauh lebih tinggi daripada ketika masih hidup di pedesaaan.

Pada satu pihak, sebagian para migran tidak terintegrasikan dengan sistem ekonomi formal, di pihak lain kehidupan mereka di perkotaan akan mendorong mereka untuk menggabungkan diri dengan berbagai

kelompok yang dapat memperjuangkan kepentingan mereka.

Secara fungsional, industrialisasi berarti peningkatan jumlah pekerjaan dalam sektor industri *(manufacturing)*, sedangkan dari segi proses, industrialisasi berarti peningkatan dalam jumlah keluaran, investasi, dan produktivitas. Dari segi sasaran, industrialisasi harus dilihat dari segi sumbangannya terhadap pola umum pembangunan, yaitu apakah menciptakan dan memperkuat ketidakseimbangan ataukah justru menciptakan keharmonisan di antara sektor ekonomi, daerah, dan kelas. Oleh karena itu, industrialisasi tidak hanya menciptakan pekerjaan, tetapi juga dapat melahirkan konflik kepentingan. Hal ini pada gilirannya akan melahirkan berbagai asosiasi dengan tujuan yang berbeda.

Apakah suatu pemerintah bersikap sesuai dengan kemungkinan pertama atau kedua di atas, kenyataan menunjukkan banyak keputusan pemerintah tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Akibatnya, banyak anggota masyarakat melakukan protes terhadap pemerintah secara jelas dan terbuka *(manifest)* maupun secara tersamar dan tak ternyatakan secara jelas (latent). Dari pihak negara (pemerintah) kemudian muncul kesadaran akan pentingnya berbagai asosiasi yang mewakili kepentingan yang berbeda sebagai "penghubung" antara masyarakat dan pemerintah. Kesadaran itu timbul karena berbagai faktor seperti yang dijelaskan nanti.

Akan tetapi, permasalahan muncul tidak hanya mengenai mekanisme pembentukan, artikulasi kepentingan, dan kepemimpinan dari asosiasi, tetapi juga pola hubungan antara asosiasi dan pemerintah. Pengaturan mengenai karakteristik organisasi dan pola hubungan kewenangan dengan pemerintah ini disebut sistem perwakilan kepentingan. Secara umum, sistem perwakilan kepentingan dibagi menjadi dua, yaitu pluralisme dan korporatisme.

6.1.1. Pluralisme

Pluralisme ialah suatu sistem yang memungkinkan semua kepentingan dalam masyarakat bersaing secara bebas untuk mempengaruhi proses politik sehingga tercegah terjadinya suatu kelompok mendominasi kelompok lain. Sistem ini beranggapan keputusan politik yang penting lebih dapat dipengaruhi secara efektif melalui kelompok yang terorganisasikan secara baik.[2]

Pluralisme mengharuskan adanya berbagai asosiasi yang bersaing yang tidak disponsori ataupun dimanipulasikan oleh pemerintah. Pemerintah harus tanggap terhadap berbagai kepentingan dalam masyarakat, dan politik pada dasarnya merupakan persaingan kelompok-kelompok kepentingan untuk memperjuangkan agar kebijakan yang mereka kehendaki dijadikan sebagai keputusan politik

oleh pemerintah.[3]

Hak untuk berasosiasi dan menyatakan pendapat mempunyai arti sebagai bebas untuk mengajukan alternatif kebijakan dan pemimpin pemerintahan, dan untuk menyatakan dukungan atau penolakan terhadap suatu kebijakan atau terhadap seorang calon pemimpin.

Pluralisme di Barat merupakan ciptaan negara dan produk khusus dari jaminan hukum dan jaminan-jaminan lain sebagai karakteristik masyarakat borjuis dan kehidupan organisasi kemasyarakatan. Pluralisme dikondisi dan dikendala oleh universalisasi hubungan kapital dan pemasyarakatan produksi secara meluas. Hal ini termanifestasikan dalam kontradiksi antara hak-hak publik dan pemilikan pribadi, antara arena publik bagi partisipasi politik dan kebebasan, antara arena swasta bagi *rezimentasi* dan kewajiban ekonomi yang bersifat impersonal.

Sebagai perbandingan, secara politik pluralisme di Amerika Latin bukan merupakan pelaksanaan hak-hak politik atau jaminan hukum yang diberikan oleh negara dan struktur kekuasaan yang ada, namun timbul dari aktivasi politik tiba-tiba dari kalangan kelas menengah perkotaan dan sektor populer di bawah rezim pemerintahan populis sebagai tanggapan langsung terhadap struktur kekuasaan oligarki.

Demikian pula secara ekonomi, korporatisme merupakan produk fragmentasi ekonomi dan disintegrasi dan secara fundamental merupakan produk struktural dan historik bentuk kapitalisme yang berbeda yang penerapannya oleh Amerika Latin. Kapitalisme tergantung di Amerika Latin tidak menciptakan kondisi-kondisi bagi solidaritas organis; ia gagal menghapuskan pertanian feodal dan bentuk-bentuk komoditi kecil di perkotaan, atau ia gagal mengintegrasikan massa yang kehilangan pekerjaan.

Secara ringkas dapat dijelaskan beberapa karakteristik pluralisme sebagai suatu sistem perwakilan kepentingan. Pertama, setiap kelompok masyarakat yang memiliki kepentingan yang sama karena kesamaan suku, ras, dan agama maupun karena kesamaan profesi; okupasi, dan kegemaran berhak membentuk asosiasi yang dikehendaki tanpa campur tangan pemerintah atau kelompok lain. Suatu jenis kepentingan dapat saja diperjuangkan oleh lebih dari satu asosiasi yang masing-masing bersifat otonom. Kedua, keanggotaan asosiasi bersifat sukarela, dan seseorang dapat saja menjadi anggota dari berbagai asosiasi kepentingan. Ketiga, pemerintah tidak mencampuri urusan kelompok kepentingan, melainkan bertindak sebagai wasit untuk memelihara aturan permainan yang sehat bagi persaingan di antara kelompok kepentingan dan bersikap tanggap terhadapnya. Keempat, para anggota asosiasi itulah yang berwenang menentukan pemimpinnya dan merumuskan kepentingan yang hendak diperjuangkan kepada pemerintah. Kelima, keputusan di dalam

organisasi dan dalam berinteraksi dengan organisasi lain dicapai dengan perundingan, tawar-menawar dan kompromi.

Pluralisme sebagai sistem perwakilan kepentingan dinilai memiliki sejumlah kelemahan[4] Pertama, karena lebih menekankan pada persaingan kelompok kepentingan maka secara implisit pluralisme sesungguhnya membatasi partisipasi individu dalam proses politik. Kedua, dalam kenyataan segolongan kecil warga masyarakat yang menjadi anggota aktif satu atau lebih asosiasi kepentingan. Ketiga, pengaruh pemimpin lebih menonjol dalam menentukan arah organisasi daripada pengaruh para anggota. Keempat, terdapat ketimpangan kekuasaan dalam proses perundingan, yakni kelompok yang kuat tetapi dengan memperjuangkan kepentingan yang menyangkut kelompok kecil masyarakat sering lebih menentukan daripada kelompok yang lemah tetapi memperjuangkan kepentingan yang menyangkut kehidupan masyarakat yang lebih luas. Kelima, mengabaikan peranan pemerintah sebagai lembaga kepentingan umum atau yang mewakili kepentingan nasional sebab pluralisme menempatkan pemerintah sebagai wasit yang memelihara aturan permainan bagi persaingan di antara kelompok kepentingan.

6.1.2. Korporatisme

Korporatisme merupakan upaya ganda untuk menghubungkan negara (pemerintah) dan masyarakat, yaitu penegaraan *(statization)* berbagai kegiatan organisasi kemasyarakatan (yang sering disebut dengan istilah lain, seperti politisasi dan birokratisasi), dan privatisasi beberapa urusan kenegaraan. Itu sebabnya, mengapa Philippe Schmitter membedakan korporatisme negara dengan korporatisme masyarakat.[5]

Korporatisme negara merupakan hasil penegaraan berbagai kegiatan organisasi kemasyarakatan, sedangkan korporatisme masyarakat merupakan hasil penswastaan beberapa urusan kenegaraan. Dalam korporatisme masyarakat, legitimasi pemerintah bergantung pada kelompok kepentingan. Hal ini terjadi pada masyarakat dan negara pascaindustri di Barat dan Jepang.

Akan tetapi, privatisasi beberapa urusan kenegaraan, dalam taraf tertentu, juga diterapkan di Indonesia. Pembentukan Dewan Pers, Dewan Film Nasional, Badan Sensor Film, dan Badan Pertimbangan Pendidikan Nasional, yang anggotanya tidak hanya berasal dari instansi pemerintah, tetapi juga (bahkan lebih banyak) dari berbagai unsur dalam masyarakat merupakan sejumlah contoh korporatisme masyarakat.

Perubahan dari pluralisme menjadi korporatisme masyarakat di negara-negara Eropa Barat setidak-tidaknya disebabkan oleh tiga hal.[6]

Pertama, kebutuhan mengembangkan lingkup ekonomi yang lebih efisien untuk menanggapi berbagai tantangan lingkungan akan menimbulkan dorongan bagi kelompok pengusaha, buruh, dan negara. Hal itu berlangsung untuk memiliki struktur birokratis dan prosedur terpusat yang sama dengan korporatisme. Kedua, pengusaha, buruh, dan negara bekerja sama dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Hal ini terjadi karena kerja sama itu saling menguntungkan untuk memperkuat posisi setiap organisasi, sehubungan dengan alokasi anggaran dan dislokasi yang ditimbulkan dengan restrukturisasi ekonomi. Ketiga, kerja sama itu juga memberikan sumbangan bagi pendistribusian berbagai tuntutan politik, khususnya tuntutan untuk meningkatkan pengeluaran negara pada masa pertumbuhan ekonomi yang lambat dan pengangguran yang tinggi. Dengan demikian, negara dapat mengelakkan tuntutan sistem yang "kelebihan muatan" dan kelompok kepentingan dapat mengatasi kekurangan ekonomi melalui pengaturan diri secara internal.

Sebaliknya, keberadaan kelompok kepentingan dalam korporatisme negara bergantung pada pemerintah. Korporatisme negara adalah suatu sistem perwakilan kepentingan yang melibatkan pemerintah secara aktif dalam pengorganisasian kelompok kepentingan sehingga kelompok-kelompok kepentingan itu terlibat dalam perumusan kebijakan umum. Mengapa suatu pemerintah memilih sistem ini dalam menjembatani aspirasi masyarakat dengan pemerintah? Dua kemungkinan penjelasan dapat diberikan atas pertanyaan ini.[7]

Pertama, penjelasan ideologis atau kultural yang menganggap negara sebagai suatu organisme yang terdiri atas berbagai unsur yang saling tergantung. Bagaikan organisme tubuh manusia, pemerintah sebagai kepala (otak) dan kelompok kepentingan sebagai unsur-unsur tubuh lainnya.

Sebagaimana dalam organisme tubuh manusia, dalam korporatisme tidak dikenal persaingan bebas dan tekanan terhadap pemerintah, karena seperti tubuh yang sehat ditandai dengan kerja sama harmonis antar-unsur tubuh di bawah kendali otak. Demikian pula suatu sistem politik yang sehat ditandai pula dengan kerja sama semua unsur secara serasi di bawah pemerintah. Semua bagian tunduk pada keseluruhan dan keseluruhan terdiri atas bagian- bagian.

Kedua, penjelasan ekonomi politik, yang menganggap korporatisme sebagai cara pengendalian masyarakat yang dilakukan dengan suatu rezim birokratis-otoriter untuk mendukung kebijakan ekonomi ortodoks dalam suatu negara yang ekonominya bergantung pada pihak luar, tetapi terlambat dalam melakukan pembangunan *(delayed and dependent capitalistic development)*. Penjelasan mana yang benar bergantung pada realitas yang terjadi pada suatu negara. Korporatisme ini banyak diterapkan di negara-negara Amerika Latin, dan negara-negara berkembang lainnya.

Selain kedua faktor tersebut, korporatisme secara historis dipandang sebagai tanggapan terhadap lima kondisi berikut ini.[8] Pertama, masalah kelas, khususnya terhadap fragmentasi dan konflik sosial yang ditimbulkan dengan pembagian kerja kapitalisme dan perjuangan kelas, dan kebutuhan untuk memulihkan keharmonisan sosial. Kedua, pluralisme dan permasalahan yang dihadapkan pada ekonomi, keserasian sosial, dan tertib politik dengan bekerjanya lembaga-lembaga pluralis. Itu sebabnya, mengapa dibuat perbedaan antara korporatisme masyarakat dan korporatisme negara. Ketiga, melemahnya hegemoni atau suatu krisis hegemoni yang disebabkan dengan perubahan yang berjangkau luas dalam perimbangan kekuatan-kekuatan kelas politik dan ancaman terhadap sistem-sistem kewenangan politik, ideologi penguasa, dan bentuk pemilikan yang ada. Keempat, suatu krisis ekonomi yang mungkin berwujud dalam berbagai bentuk, seperti krisis reproduksi ataupun kemungkinan beruntung, inflasi, atau pembangunan yang tertunda sebagaimana terjadi dalam kasus korporatisme negara. Dalam situasi seperti ini, korporatisme dilihat sebagai strategi yang terbuka bagi negara dalam ekonomi yang didominasi dengan usaha swasta. Selanjutnya, konteks khusus internasional atau pasar dunia, seperti perang, meningkatnya persaingan ekonomi internasional dan dorongan bagi perbaikan persaingan pasar internasional.

Dalam kaitan dengan kondisi yang pertama, korporatisme dirumuskan sebagai mode reorganisasi politik dan ekonomi masyarakat kapitalis, yang walaupun tetap mempertahankan struktur kelembagaan dan managerial kepemilikan kapitalis, melibatkan perwakilan dan konsultasi, dan tawar-menawar antara kepentingan modal dan buruh yang secara kelembagaan terorganisasikan dan berkekuatan hukum *(bilateralisme)*, dan di antara modal, buruh dan negara *(tripartisme)*.

Korporatisme menyangkut pertukaran dan konsesi ketiga pihak, yakni pemilik modal dan negara mengabulkan tuntutan buruh berupa kesempatan kerja penuh, jaminan kerja, dan sosial, dan upah yang dirundingkan maupun konsultasi mengenai kebijakan industri dan pendapatan, dan perwakilan pada badan-badan yang bertanggung jawab.

Pada pihak lain, buruh menerima keabsahan lembaga-lembaga dasar ekonomi dan politik masyarakat kapitalis, dan pembatasan atas aspirasi politiknya untuk mengadakan reformasi. Selanjutnya, negara meningkatkan pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan, pengaturan dan ekstraktif, dan melaksanakan klaim ideologisnya sebagai arbitrator yang netral, sebagai pelindung dan pejuang kepentingan umum. Kata kunci di sini berarti reorganisasi. Maksudnya, ia memperlihatkan "historitas" dan pengaturan korporatis yang disengaja untuk menanggapi fragmentasi dan konflik kelas yang ditimbulkan oleh

kapitalisme. Berikut ini secara ringkas dikemukakan beberapa ciri korporatisme negara.

Pertama, pengelompokan masyarakat secara fungsional (profesi dan okupasi). Yang dimaksud dengan profesi ialah bidang pekerjaan yang memerlukan keahlian yang relatif tinggi yang dicapai melalui proses pendidikan dan latihan, seperti dokter, guru, dan wartawan. Sebagai balas jasa atas pelayanan yang diberikan, mereka menerima tanda kehormatan dan penghargaan *(honor)* yang sebagian saja berupa uang. Yang dimaksud dengan okupasi ialah bidang pekerjaan yang tidak memerlukan keahlian yang relatif tinggi yang d pat dicapai hanya dengan latihan secukupnya, seperti buruh, petani, nelayan, dan pramuniaga. Tujuan utama okupasi mendapatkan upah atau uang.

Kedua, pengelolaan jenis kepentingan dimonopoli dengan suatu asosiasi, dan asosiasi yang tunggal ini saja yang diakui dan didengarkan oleh pemerintah. Kongkretnya, untuk jenis kepentingan buruh diperkenankan satu organisasi buruh sehingga tidak dikenal organisasi buruh industri motor atau organisasi buruh industri rokok yang bersifat otonom. Pengakuan pemerintah atas monopoli kepentingan tersebut merupakan tukar-menukar atas dukungan yang diberikan organisasi tersebut kepada pemerintah.

Ketiga, pembentukan kelompok kepentingan harus mendapat persetujuan dan pengakuan dari pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah bertindak sebagai pembina atas kelompok-kelompok tersebut. Kelompok-kelompok kepentingan semacam ini dapat dibekukan ataupun dibubarkan oleh pemerintah.

Keempat, keanggotaan kelompok kepentingan bersifat otomatis atau setengah paksa. Kelima, penentuan kepemimpinan kelompok kepentingan langsung atau tidak langsung ikut ditentukan oleh pemerintah. Keenam, artikulasi kepentingan dari kelompok-kelompok harus berkisar pada kerangka umum yang ditetapkan pemerintah.

Sebagai organisasi yang secara struktural terdiferensiasikan, negara dan kelompok kepentingan didorong dengan dua keperluan organisasi yang bersifat kontradiktif, yaitu internal dan eksternal.

Secara internal, keperluan itu berupa memelihara kekokohan organisasi dengan menciptakan keseimbangan antara kontrol yang tersentralisasi dan pelaksanaan yang terdesentralisasi. Bagi negara, hal ini berarti menjamin konsistensi antara kebijakan pengarahan yang luas dari *pembuat kata putus* di peringkat pusat dan keluwesan operasional oleh para penjabat di peringkat bawah dalam melaksanakan program-program yang ditetapkan. Bagi kelompok kepentingan, hal itu berarti menyeimbangkan tujuan-tujuan organisasi yang diartikulasikan oleh pemimpin kelompok di peringkat pusat dan kepentingan-kepentingan yang diartikulasikan oleh pemimpin cabang dan para anggota.

Secara eskternal, keperluan itu berupa menyerap sumber-sumber lingkungan untuk memajukan dan melindungi kepentingan organisasi, sedangkan pada waktu yang sama harus menjamin integritas kelembagaan dan otonomi organisasi dalam menghadapi desakan-desakan lingkungan. Bagi negara, hal ini berarti menyeimbangkan pentingnya akumulasi dengan kontrol, yakni meningkatkan pertumbuhan ekonomi guna melahirkan penerimaan pajak yang besar untuk membiayai kegiatan negara sambil tetap menjamin stabilitas dan legitimasi sistem di tengah-tengah dislokasi sosial dan tuntutan yang saling bertentangan di kalangan masyarakat. Bagi kelompok kepentingan, hal ini berarti memelihara solidaritas kelompok dan memenuhi kepentingan kelompok di tengah-tengah persaingan yang tajam dari kelompok lain dan tekanan untuk menaati pengarahan yang diberikan oleh negara.

Keduanya memiliki keperluan organisasi yang sama, tetapi negara dan kelompok kepentingan tidak memiliki kepentingan dan kemampuan yang sama. Dari segi kemampuan, negara yang menerapkan korporatisme jelas memiliki sumber-sumber kekuasaan yang lebih banyak daripada kelompok kepentingan pada umumnya. Pada pihak lain, kelompok kepentingan seperti Kamar Dagang dan Industri dan berbagai asosiasi profesi jelas memiliki sumber kekuasaan yang lebih besar daripada kelompok kepentingan dalam sektor populer, seperti buruh, petani, dan nelayan. Perbedaan-perbedaan inilah yang menyebabkan perbedaan tanggapan dan variasi dalam pola-pola dan hasil hubungan antara negara dan kelompok kepentingan.

Sistem perwakilan kepentingan mengandung kelebihan dan kelemahan. Kelebihannya, kelompok kepentingan tersebut dilibatkan oleh pemerintah dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum. Kelemahannya, derajat otonomi organisasi sangat rendah karena campur tangan pemerintah yang besar cenderung lebih menguntungkan "kekotaan" *(urban biased)*. Hal ini disebabkan kepentingan organisasi pengusaha dan profesional yang tertampung dalam kebijakan pemerintah, sukar melakukan perubahan sebab sangat terikat pada kerangka yang ditetapkan pemerintah.

Korporatisme itu cenderung digunakan sebab sistem perwakilan kepentingan semacam ini tidak hanya akan memberikan legitimasi bagi kewenangan pemerintah (sebab berbagai organisasi kemasyarakatan secara formal diikutsertakan dalam perumusan kebijakan umum), tetapi juga bersifat praktis dan cepat (karena pemerintah cukup memanggil pengurus pusat organisasi kemasyarakatan yang tunggal itu).

Pada dasarnya sistem perwakilan kepentingan semacam itu berfungsi ganda, yakni sebagai sarana menguasai dan memobilisasi

masyarakat untuk melaksanakan program pemerintah, dan sebagai saluran aspirasi berbagai kepentingan dalam masyarakat yang bersifat terbatas karena harus menurut kerangka yang ditetapkan pemerintah. Sistem politik yang menerapkan sistem perwakilan kepentingan semacam ini cenderung memiliki pluralisme terbatas.

6.2. Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan *(interest group)* ialah sejumlah orang yang memiliki kesamaan sifat, sikap, kepercayaan dan/atau tujuan, yang sepakat mengorganisasikan diri untuk melindungi dan mencapai tujuan. Sebagai kelompok yang terorganisasi, mereka tidak hanya memiliki sistem keanggotaan yang jelas, tetapi juga memiliki pola kepemimpinan, sumber keuangan untuk membiayai kegiatan, dan pola komunikasi baik ke dalam maupun ke luar organisasi.

Kelompok kepentingan berbeda dengan partai politik dan kelompok penekan *(pressure group)*. Kelompok kepentingan, sesuai dengan namanya memusatkan perhatian pada bagaimana mengartikulasikan kepentingan tertentu kepada pemerintah sehingga pemerintah menyusun kebijakan yang menampung kepentingan kelompok. Jadi, ia lebih berorientasi kepada proses perumusan kebijakan umum yang dibuat pemerintah. Kelompok penekan secara sengaja mengelompokkan diri untuk suatu tujuan khusus setelah itu bubar dan secara khusus pula berusaha mempengaruhi atau menekan para penjabat pemerintah untuk menyetujui tuntutan mereka. Dengan demikian, perbedaannya lebih pada cara dan sasaran.

Dalam masyarakat begitu banyak kelompok yang memiliki kepentingan yang berbeda, bahkan bertentangan satu sama lain. Untuk itu diperlukan upaya untuk memadukan berbagai kepentingan menjadi beberapa alternatif kebijakan umum yang dijadikan sebagai keputusan politik. Fungsi ini dilakukan oleh partai politik. Fungsi lain yang membedakan partai politik dan kelompok kepentingan terletak pada partai politik yang berfungsi pula untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum dan cara-cara lain yang sah sebagai sarana untuk memperjuangkan alternatif kebijakan umum menjadi keputusan politik. Kelompok kepentingan tidak memiliki fungsi yang terakhir ini walaupun secara tidak langsung juga ikut memberikan dukungan pada calon atau partai tertentu.

Kelompok kepentingan diklasifikasikan menjadi berbagai tipe sesuai dengan berbagai patokan. Menurut jenis kegiatan, dikenal berbagai macam kelompok kepentingan, seperti profesi, okupasi, keagamaan, kegemaran, lingkungan hidup, kepemudaan, dan kewanitaan. Berdasarkan lingkungan kepentingan yang diartikulasikan, dikenal adanya kelompok kepentingan yang memperjuangkan kepentingan

yang terbatas, seperti petani, guru, dan pegawai negeri, tetapi ada pula kelompok kepentingan yang memperjuangkan kepentingan yang berlingkup luas seperti lembaga bantuan hukum dan lembaga konsumen.

Berdasarkan gaya dan metode mengajukan kepentingan, Gabriel Almond membedakan kelompok kepentingan menjadi empat tipe.[9] Pertama, kelompok kepentingan anomik, yang mengajukan kepentingan secara spontan dan berorientasi pada tindakan segera. Demonstrasi, pemogokan, dan huru-hara merupakan cara-cara yang digunakan untuk memperjuangkan kepentingan. Kelompok ini disebut anomik karena identitasnya yang kurang jelas. Kedua, kelompok kepentingan non-asosiasi, yang terbentuk apabila terdapat kepentingan yang sama untuk diperjuangkan (kegiatan yang bersifat temporer). Setelah melakukan kegiatan, kelompok ini langsung bubar dengan sendirinya, seperti kelompok suku, ras, dan kedaerahan. Kelompok ini biasanya menggunakan cara-cara pendekatan informal terhadap pemerintah dalam memperjuangkan kepentingan. Ketiga, kelompok kepentingan institusional, yakni suatu kelompok kepentingan yang muncul di dalam lembaga-lembaga politik dan pemerintahan yang fungsinya bukan mengartikulasikan kepentingan, seperti kelompok tertentu di dalam angkatan bersenjata, birokrasi, dan partai politik. Karena anggota kelompok itu menduduki posisi-posisi penting maka pengaruh mereka terhadap proses penyusunan kebijakan sangat besar, tetapi cenderung melayani kepentingan sendiri. Keempat, kelompok kepentingan asosiasional, yang secara khusus berfungsi mengartikulasikan kepentingan kelompok. Kelompok ini terorganisasi secara baik, dan secara terus-menerus menjalin hubungan dengan para anggota dan menjalin hubungan dengan pemerintah. Termasuk ke dalam kategori ini, kelompok kepentingan seperti Kamar Dagang dan Industri, Serikat Pekerja, Himpunan Petani, dan Ikatan Dokter.

Apa saja yang perlu ditelaah dalam kaitannya dengan kelompok kepentingan? Memahami aktivitas suatu kelompok kepentingan sangat diperlukan, tetapi harus pula dilihat dalam konteks yang lebih luas, yakni lingkungan kelompok kepentingan bergerak karena lingkungan ini, misalnya sistem politik yang berlaku mempunyai andil yang besar dalam aktivitas kelompok. Faktor-faktor yang dipelajari sehubungan dengan kelompok kepentingan dapat disebut beberapa di antaranya yang terpenting.[10]

Dari segi internal organisasi dapat ditanyakan: lingkup keanggotaan, loyalitas anggota (menjadi anggota dari pelbagai organisasi atau tidak), lingkup kegiatan, dan derajat kedalaman kegiatan. Dari segi cara dan sarana yang digunakan untuk memperjuangkan tuntutan, dapat ditanyakan: sifat teknik-teknik yang digunakan untuk mencapai tujuan kelompok, bentuk tuntutan yang

diajukan (terinci jelas atau umum dan kabur), derajat kekompakan kelompok *(group cohesion)*, dan sumber daya materiil dan manusia yang tersedia, dan yang digunakan untuk mencapai tujuan kelompok. Lalu dari segi eksternal organisasi dapat ditanyakan: derajat kesesuaian dan ketaatasasan tujuan dan kegiatan kelompok dengan norma-norma dan kebiasaan budaya politik yang berlaku, derajat kelembagaan kegiatan dan prosedur yang diikuti kelompok telah mengikuti pola yang ada atau berubah-ubah, dan derajat kemampuan kelompok memelihara akses komunikasi langsung dengan pemerintah yang hendak dipengaruhi.

CATATAN

1. Robert Bianchi. 1984. ***Interest Groups and Political Development in Turkey.*** Princeton, N.J.: Princeton University Press. Hlm. 36-57.
2. Herbert R. Winter dan Thomas J. Bellows. 1981. ***People and Politics: An Introduction to Political Science.*** Edisi kedua, New York: John Wiley & Sons. Hlm. 133.
3. David Truman. 1951. ***The Governmental Process.*** New York: Knopf.
4. Winter dan Bellows. *Op. cit.* Hlm. 137-141.
5. Philippes Schmitter. "Still the Century of Corporatism?" dalam Pike dan Stritch. *Ibid.* Hlm. 92-96.
6. Shaheen Mozaffar. 1989. "Clarifying Some Analytical Issues in Corporatism," dalam Nyang'oro dan Shaw, eds. ***Corporatism in Africa: Comparative Analysis and Practice.*** Boulder, Col.: Westview Press. Hlm. 56-57.
7. Ulasan yang relatif lengkap mengenai asal-usul korporatisme dapat dibaca dalam Pike, Frederick B., dan Stritch, Thomas. 1974. ***The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World.*** Notre Dame: University of Notre Dame Press.
8. Eboe Hutchful. "The Limits of Corporatism as a Concept and Model," dalam Julius E. Nyang'oro dan Timothy M. Shaw, eds. *Op. cit.* Hlm. 22-23.
9. Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell. 1978. ***Comparative Politics: System, Process, and Policy.*** Boston: Little, Brown, pada bab VII.
10. William A. Welsh. 1973. ***Studying Politics.*** New York: Praeger Publishers, Inc. Hlm. 128-129.

BAB 7
PARTAI POLITIK

7.1. Asal, Ciri dan Arti

ADA tiga teori yang mencoba menjelaskan asal-usul partai politik.[1] Pertama, teori kelembagaan yang melihat ada hubungan antara parlemen awal dan timbulnya partai politik. Kedua, teori situasi historik yang melihat timbulnya partai politik sebagai upaya suatu sistem politik untuk mengatasi krisis yang ditimbulkan dengan perubahan masyarakat secara luas. Ketiga, teori pembangunan yang melihat partai politik sebagai produk modernisasi sosial ekonomi.

Teori yang pertama mengatakan partai politik dibentuk oleh kalangan legislatif (dan eksekutif) karena ada kebutuhan para anggota parlemen (yang ditentukan berdasarkan pengangkatan) untuk mengadakan kontak dengan masyarakat dan membina dukungan dari masyarakat. Setelah partai politik terbentuk dan menjalankan fungsi, kemudian muncul partai politik lain yang dibentuk oleh kalangan masyarakat. Partai politik yang terakhir ini biasanya dibentuk oleh kelompok kecil pemimpin masyarakat yang sadar politik berdasarkan penilaian bahwa partai politik yang dibentuk pemerintah tidak mampu menampung dan memperjuangkan kepentingan mereka. Hal ini tidak hanya dapat ditemui dalam wilayah atau bangsa yang tengah dijajah yang membentuk partai politik sebagai alat memobilisasi massa untuk memperjuangkan kemerdekaan, tetapi juga dapat ditemui dalam masyarakat-negara maju dalam mana kelompok masyarakat yang kepentingannya kurang terwakili dalam sistem kepartaian yang ada membentuk partai sendiri seperti Partai Buruh di Inggris dan Australia, dan Partai Hijau di Jerman.

Teori kedua menjelaskan krisis situasi historis terjadi manakala suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat dari bentuk tradisional yang berstruktur sederhana menjadi masyarakat modern yang berstruktur kompleks. Pada situasi ini terjadi berbagai perubahan, seperti pertambahan penduduk karena perbaikan fasilitas kesehatan, perluasan pendidikan, mobilitas okupasi, perubahan pola pertanian dan industri, partisipasi media, urbanisasi, ekonomi berorientasi pasar, peningkatan aspirasi dan harapan-harapan baru, dan munculnya gerakan-gerakan populis.

Perubahan-perubahan itu menimbulkan tiga macam krisis, yakni legitimasi, integrasi, dan partisipasi. Artinya, perubahan- perubahan mengakibatkan masyarakat mempertanyakan prinsip-prinsip yang mendasari legitimasi kewenangan pihak yang memerintah;

menimbulkan masalah dalam identitas yang menyatukan masyarakat sebagai suatu bangsa; dan mengakibatkan timbulnya tuntutan yang semakin besar untuk ikut serta dalam proses politik. Untuk mengatasi tiga permasalahan inilah partai politik dibentuk. Partai politik yang berakar kuat dalam masyarakat diharapkan dapat mengendalikan pemerintahan sehingga terbentuk semacam pola hubungan kewenangan yang berlegitimasi antara pemerintah dan masyarakat. Partai politik yang terbuka bagi setiap anggota masyarakat dan beranggotakan pelbagai unsur etnis, agama, daerah, dan pelapisan sosial ekonomi diharapkan dapat berperan sebagai pengintegrasi bangsa. Selanjutnya, partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum sebagai sarana konstitusional mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan diharapkan dapat pula berperan sebagai saluran partisipasi politik masyarakat.

Teori ketiga melihat modernisasi sosial ekonomi, seperti pembangunan teknologi komunikasi berupa media massa dan transportasi, perluasan dan peningkatan pendidikan, industrialisasi, urbanisasi, perluasan kekuasaan negara seperti birokratisasi, pembentukan berbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi, dan peningkatan kemampuan individu yang mempengaruhi lingkungan, melahirkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi tersebut. Jadi, partai politik merupakan produk logis dari modernisasi sosial ekonomi. Dengan demikian, teori ketiga memiliki kesamaan dengan teori kedua bahwa partai politik berkaitan dengan perubahan yang ditimbulkan modernisasi. Perbedaan kedua teori ini terletak dalam proses pembentukannya. Teori kedua mengatakan perubahan menimbulkan tiga krisis dan partai politik dibentuk untuk mengatasi krisis, sedangkan teori ketiga mengatakan perubahan-perubahan itulah yang melahirkan kebutuhan adanya partai politik.

Apabila membicarakan partai politik, demikian Lapalombara dan Weiner maka yang dimaksudkan bukan organisasi politik yang mempunyai hubungan terbatas dan kadang-kadang saja dengan para pendukungnya di daerah-daerah. Namun, yang dimaksudkan dengan partai politik ialah organisasi yang mempunyai kegiatan yang bersinambungan. Artinya, masa hidupnya tak bergantung pada masa jabatan atau masa hidup para pemimpinnya. Organisasi yang terbuka dan permanen tidak hanya di tingkat pusat, tetapi juga di tingkat lokal. Para pemimpin di tingkat pusat dan lokal berkehendak kuat untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan untuk membuat keputusan politik secara sendiri maupun dengan berkoalisi dengan partai lain, dan melakukan kegiatan mencari dukungan dari para pemilih melalui pemilihan umum atau cara-cara lain untuk mendapatkan dukungan umum. Jadi, ciri-ciri partai politik menurut

kedua ilmuwan ini ialah berakar dalam masyarakat lokal, melakukan kegiatan secara terus-menerus, berusaha memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan, dan ikut serta dalam pemilihan umum.

Berdasarkan ciri-ciri itu, suatu organisasi politik yang tidak berakar di tengah-tengah masyarakat, tidak memiliki cabang di daerah-daerah, tidak mempunyai kegiatan secara bersinambungan, tidak ikut serta dalam pemilihan umum, dan tidak mempunyai wakil di parlemen, tidak dapat dikategorikan sebagai partai politik. Sebab tanpa memenuhi persyaratan ini, organisasi politik sulit menjalankan fungsi untuk memadukan berbagai kepentingan dalam masyarakat dan memperjuangkan melalui proses politik.

Akan tetapi, dua catatan perlu dikemukakan terhadap pendapat kedua ilmuwan ini. Pertama, ideologi tidak dianggap sebagai ciri penting suatu partai politik. Padahal apapun definisi yang diberikan atas ideologi, setiap partai politik mesti memiliki ideologi yang berfungsi tidak hanya sebagai identitas pemersatu, tetapi juga sebagai tujuan perjuangan partai. Kedua, kesimpulan ini tentu tidak berlaku sepenuhnya pada masyarakat yang tengah dijajah ketika partai politik lebih berfungsi sebagai pembina kesadaran nasional dan mengerahkan massa untuk mencapai kemerdekaan.

Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat harus diikutsertakan dalam proses politik maka partai politik telah lahir, dan berkembang menjadi penghubung penting antara rakyat dan pemerintah. Bahkan partai politik dianggap sebagai perwujudan atau lambang negara modern. Oleh karena itu, hampir semua negara demokrasi maupun komunis, negara maju maupun negara berkembang memiliki partai politik. Namun bentuk dan fungsi partai politik di berbagai negara berbeda satu sama lain sesuai dengan sistem politik yang diterapkan negara itu. Gagasan mengenai partisipasi politik rakyat melalui partai politik di negara-negara yang menerapkan sistem politik demokrasi, memiliki dasar budaya politik dan ideologi yang kuat bahwa rakyat berhak ikut serta menentukan seseorang yang akan menjadi pemimpin mereka, dan untuk menentukan isi kebijakan umum yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Sebaliknya, dalam sistem politik totaliter seperti komunis dan fasis, gagasan mengenai partisipasi rakyat melalui partai politik dilandasi dengan pandangan elit bahwa massa rakyat harus dibina dan dimobilisasikan untuk mencapai tujuan masyarakat. Untuk mencapai tujuan itu bentuk partai tunggal dengan kader-kader yang militan dan struktur organisasi yang hirarkis ketat dipandang sebagai sarana yang tangguh. Apabila dalam sistem politik demokrasi partai politik berfungsi sebagai pemadu berbagai kepentingan, kemudian memperjuangkannya melalui proses politik dengan terlebih dahulu

berupaya mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum maka partai politik dalam sistem politik totaliter lebih berfungsi sebagai pengendali pemerintahan dan sebagai alat untuk memobilisasi seluruh rakyat untuk melaksanakan keputusan partai. Partai politik di negara demokrasi juga melakukan fungsi sosialisasi dan pendidikan politik, tetapi bukan dengan indoktrinasi sebagaimana yang dilakukan oleh partai politik di negara totaliter. Fungsi-fungsi partai politik ini diuraikan lebih lengkap pada bagian berikutnya.

Lalu dipertanyakan, apakah yang dimaksud dengan partai politik? Ada pelbagai definisi yang diberikan oleh para ilmuwan politik. Carl Friedrich memberi batasan partai politik sebagai kelompok manusia yang terorganisasikan secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan kekuasaan itu akan memberikan kegunaan materiil dan idiil kepada para anggotanya. Sementara itu, Soltau memberikan definisi partai politik sebagai kelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisasikan, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan untuk menguasai pemerintahan dan menjalankan kebijakan umum yang mereka buat.[3] Sebagaimana Lopalombara dan Weiner, kedua ilmuwan terakhir inipun mengabaikan faktor ideologi. Barangkali pendapat keempat ilmuwan ini dipengaruhi dengan pandangan di Barat pada waktu itu bahwa ideologi sudah mati *(the end of ideology)*.

Akan tetapi, seperti yang sudah dijelaskan, apapun definisi ideologi yang digunakan setiap partai politik maka di negara manapun harus memiliki ideologi apakah bersifat doktriner, pragmatis, atau jalan tengah dari keduanya? Dari uraian ini dirumuskan partai politik merupakan kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun. Alternatif kebijakan umum yang disusun ini merupakan hasil pemaduan berbagai kepentingan yang hidup dalam masyarakat, sedangkan cara mencari dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan kebijakan umum dapat melalui pemilihan umum dan cara-cara lain yang sah.

7.2. Fungsi Partai Politik

Fungsi utama partai politik ialah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu. Cara yang digunakan oleh suatu partai politik dalam sistem politik demokrasi untuk mendapatkan dan

mempertahankan kekuasaan ialah ikut serta dalam pemilihan umum, sedangkan cara yang digunakan partai tunggal dalam sistem politik totaliter berupa paksaan fisik dan psikologik oleh suatu diktatorial kelompok (komunis) maupun oleh diktatorial individu (fasis).

Ketika melaksanakan fungsi itu partai politik dalam sistem politik demokrasi melakukan tiga kegiatan. Adapun ketiga kegiatan itu meliputi seleksi calon-calon, kampanye, dan melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif dan/atau eksekutif). Apabila kekuasaan untuk memerintah telah diperoleh maka partai politik itu berperan pula sebagai pembuat keputusan politik. Partai politik yang tidak mencapai mayoritas di badan perwakilan rakyat akan berperan sebagai pengontrol terhadap partai mayoritas. Dalam sistem politik totaliter kalaupun dilaksanakan maka pemilihan umum lebih berfungsi sebagai sarana pengesahan calon tunggal yang ditetapkan lebih dahulu oleh partai tunggal. Namun, partai politik baik dalam sistem politik demokrasi maupun sistem politik totaliter, juga melaksanakan sejumlah fungsi lain. Berikut ini dikemukakan sejumlah fungsi lain tersebut.

7.2.1.Sosialisasi Politik

Pertama, pelaksana sosialisasi politik. Yang dimaksud dengan sosialisasi politik ialah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat. Melalui proses sosialisasi politik inilah para anggota masyarakat memperoleh sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik yang berlangsung dalam masyarakat.[5] Proses ini berlangsung seumur hidup yang diperoleh secara sengaja melalui pendidikan formal, nonformal, dan informal maupun secara tidak disengaja melalui kontak dan pengalaman sehari-hari, baik dalam kehidupan keluarga dan tetangga maupun dalam kehidupan masyarakat.

Dari segi metode penyampaian pesan, sosialisasi politik dibagi dua, yakni pendidikan politik dan indoktrinasi politik. Pendidikan politik merupakan suatu proses dialogik di antara pemberi dan penerima pesan. Melalui proses ini, para anggota masyarakat mengenal dan mempelajari nilai-nilai, norma-norma, dan simbol-simbol politik negaranya dari berbagai pihak dalam sistem politik, seperti sekolah, pemerintah, dan partai politik. Pendidikan politik dipandang sebagai proses dialog antara pendidik, seperti sekolah, pemerintah, partai politik, dan peserta didik dalam rangka pemahaman, penghayatan, dan pengamalan nilai, norma, dan simbol politik yang dianggap ideal dan baik. Melalui kegiatan kursus, latihan kepemimpinan, diskusi, dan keikutsertaan dalam berbagai forum pertemuan, partai politik dalam

sistem politik demokrasi dapat melaksanakan fungsi pendidikan politik.

Yang dimaksud dengan indoktrinasi politik ialah proses sepihak ketika penguasa memobilisasi dan memanipulasi warga masyarakat untuk menerima nilai, norma, dan simbol yang dianggap pihak yang berkuasa sebagai ideal dan baik. Melalui berbagai forum pengarahan yang penuh paksaan psikologis, dan latihan yang penuh disiplin, partai politik dalam sistem politik totaliter melaksanakan fungsi indoktrinasi politik.

7.2.2. Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik ialah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi ini semakin besar porsinya manakala partai politik itu merupakan partai tunggal seperti dalam sistem politik totaliter, atau manakala partai ini merupakan partai mayoritas dalam badan perwakilan rakyat sehingga berwenang membentuk pemerintahan dalam sistem politik demokrasi. Fungsi rekrutmen merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem politik sebab tanpa elit yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam.

7.2.3. Partisipasi Politik

Partisipasi politik ialah kegiatan warga negara biasa dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanan umum dan dalam ikut menentukan pemimpin pemerintahan. Kegiatan yang dimaksud, antara lain, mengajukan tuntutan, membayar pajak, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik dan koreksi atas pelaksanaan suatu kebijakan umum, dan mendukung atau menentang calon pemimpin tertentu, mengajukan alternatif pemimpin, dan memilih wakil rakyat dalam pemilihan umum. Dalam hal ini, partai politik mempunyai fungsi untuk membuka kesempatan, mendorong, dan mengajak para anggota dan anggota masyarakat yang lain untuk menggunakan partai politik sebagai saluran kegiatan mempengaruhi proses politik. Jadi, partai politik merupakan wadah partisipasi politik. Fungsi ini lebih tinggi porsinya dalam sistem politik demokrasi daripada dalam sistem politik totaliter karena dalam sistem politik

yang terakhir ini lebih mengharapkan ketaatan dari para warga daripada aktivitas mandiri.

7.2.4. Pemadu Kepentingan

Dalam masyarakat terdapat sejumlah kepentingan yang berbeda bahkan acap kali bertentangan, seperti antara kehendak mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya dan kehendak untuk mendapatkan barang dan jasa dengan harga murah tetapi bermutu; antara kehendak untuk mencapai efisiensi dan penerapan teknologi yang canggih, tetapi memerlukan tenaga kerja yang sedikit, dan kehendak untuk medapatkan dan mempertahankan pekerjaan; antara kehendak untuk mencapai dan mempertahankan pendidikan tinggi yang bermutu tinggi, tetapi dengan jumlah penerimaan mahasiswa yang lebih sedikit dan kehendak masyarakat untuk menyekolahkan anak ke perguruan tinggi; antara kehendak menciptakan dan memelihara kestabilan politik dan kehendak berbagai kelompok, seperti mahasiswa, intelektual, pers, dan kelompok agama untuk berkumpul dan menyatakan pendapat secara bebas.

Untuk menampung dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan maka partai politik dibentuk. Kegiatan menampung, menganalisis dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan menjadi berbagai alternatif kebijakan umum, kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Itulah yang dimaksud dengan fungsi pemaduan kepentingan.[6]

Sebagaimana dikemukakan di atas, fungsi ini merupakan salah satu fungsi utama partai politik sebelum mencari dan mempertahankan kekuasaan. Fungsi ini sangat menonjol dalam sistem politik demokrasi. Karena dalam sistem politik totaliter, kepentingan dianggap seragam maka partai politik dalam sistem ini kurang melaksanakan fungsi pemaduan kepentingan. Alternatif kebijakan umum yang diperjuangkan oleh partai tunggal dalam sistem politik totaliter lebih banyak merupakan tafsiran atas ideologi doktriner. Dalam sistem politik demokrasi, ideologi digunakan sebagai cara memandang permasalahan dan perumusan penyelesaian permasalahan.

7.2.5 Komunikasi Politik

Komunikasi politik ialah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah.[7] Dalam hal ini, partai politik berfungsi sebagai komunikator politik yang tidak hanya menyampaikan segala keputusan dan penjelasan pemerintah kepada masyarakat sebagaimana diperankan oleh partai politik di negara totaliter tetapi

juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat kepada pemerintah. Keduanya dilaksanakan oleh partai-partai politik dalam sistem politik demokrasi.

Dalam melaksanakan fungsi ini partai politik tidak menyampaikan begitu saja segala informasi dari pemerintah kepada masyarakat atau dari masyarakat kepada pemerintah, tetapi merumuskan sedemikian rupa sehingga penerima informasi (komunikan) dapat dengan mudah memahami dan memanfaatkan. Dengan demikian, segala kebijakan pemerintah yang biasanya dirumuskan dalam bahasa teknis dapat diterjemahkan ke dalam bahasa yang dipahami masyarakat. Sebaliknya, segala aspirasi, keluhan dan tuntutan masyarakat yang biasanya tidak terumuskan dalam bahasa teknis dapat diterjemahkan oleh partai politik ke dalam bahasa yang dapat dipahami oleh pemerintah. Jadi, proses komunikasi politik antara pemerintah dan masyarakat dapat berlangsung secara efektif melalui partai politik.

7.2.6. Pengendalian Konflik

Konflik yang dimaksud di sini dalam arti yang luas, mulai dari perbedaan pendapat sampai pada pertikaian fisik antar-individu atau kelompok dalam masyarakat. Dalam negara demokrasi, setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya sehingga konflik merupakan gejala yang sukar dielakkan.

Akan tetapi, tentu suatu sistem politik hanya akan mentolerir konflik yang tidak menghancurkan dirinya sehingga permasalahannya bukan menghilangkan konflik itu, melainkan mengendalikan konflik melalui lembaga demokrasi untuk mendapatkan penyelesaian dalam bentuk keputusan politik.

Partai politik sebagai salah satu lembaga demokrasi berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak- pihak yang berkonflik, menampung dan memadukan berbagai aspirasi dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik. Untuk mencapai penyelesaian berupa keputusan itu diperlukan kesediaan berkompromi di antara para wakil rakyat, yang berasal dari partai-partai politik. Apabila partai-partai politik keberatan untuk mengadakan kompromi maka partai politik bukannya mengendalikan konflik, melainkan menciptakan konflik dalam masyarakat.

7.2.7. Kontrol Politik

Kontrol politik ialah kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, kelemahan dan penyimpangan dalam isi suatu kebijakan atau dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam melakukan suatu kontrol politik atau pengawasan harus ada tolok ukur yang jelas sehingga kegiatan itu bersifat relatif objektif.

Tolok ukur suatu kontrol politik berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik (ideologi) yang dijabarkan ke dalam berbagai kebijakan atau peraturan perundang-undangan. Tujuan kontrol politik, yakni meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksanaannya sejalan dengan tolok ukur tersebut. Fungsi kontrol ini merupakan salah satu mekanisme politik dalam sistem politik demokrasi untuk memperbaiki dan memperbarui dirinya secara terus-menerus.

Dalam melaksanakan fungsi kontrol politik, partai politik juga harus menggunakan tolok ukur tersebut sebab tolok ukur itu pada dasarnya merupakan hasil kesepakatan bersama sehingga seharusnya menjadi pegangan bersama. Dalam sistem kabinet parlementer, kontrol yang dilakukan oleh partai politik oposisi terhadap kebijakan partai yang memerintah dapat menjatuhkan partai yang berkuasa apabila mosi tidak percaya (karena pemerintah sulit memberi penjelasan yang memuaskan terhadap isi kontrol politik oposisi) mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen.

Berdasarkan kenyataan tidak semua fungsi dilaksanakan dalam porsi dan tingkat keberhasilan yang sama. Hal ini tidak hanya bergantung pada sistem politik yang menjadi konteks yang melingkupi partai politik, tetapi juga ditentukan oleh faktor lain. Di antara faktor lain itu berupa tingkat dukungan yang diberikan anggota masyarakat terhadap partai politik (berakar tidaknya partai dalam masyarakat), dan tingkat kelembagaan partai yang dapat diukur dari segi kemampuan adaptasi, kompleksitas organisasi, otonomi, dan kesatuannya.[8]

7.3. Tipologi Partai Politk

Tipologi partai politik ialah pengklasifikasian berbagai partai politik berdasarkan kriteria tertentu, seperti asas dan orientasi, komposisi dan fungsi anggota, basis sosial dan tujuan. Klasifikasi ini cenderung bersifat tipe ideal karena dalam kenyataan tidak sepenuhnya demikian. Tetapi untuk tujuan memudahkan pemahaman, tipologi ini sangat berguna. Di bawah ini diuraikan sejumlah tipologi partai politik menurut kriteria- kriteria tersebut.

7.3.1. Asas dan Orientasi

Berdasarkan asas dan orientasinya, partai politik diklasifikasikan menjadi tiga tipe. Adapun ketiga tipe ini meliputi partai politik pragmatis, partai politik doktriner, dan partai politik kepentingan. Yang dimaksud dengan partai politik pragmatis ialah suatu partai yang mempunyai program dan kegiatan yang tak terikat kaku pada suatu doktrin dan ideologi tertentu. Artinya, perubahan waktu, situasi, dan kepemimpinan akan juga mengubah program, kegiatan, dan penampilan partai politik tersebut. Penampilan partai politik pragmatis cenderung merupakan cerminan dari program-program yang disusun oleh pemimpin utamanya dan gaya kepemimpinan sang pemimpin. Partai ini biasanya terorganisasikan secara agak longgar. Hal ini tidak berarti partai politik pragmatis tidak memiliki ideologi sebagai identitasnya.

Dalam program dan gaya kepemimpinan terdapat beberapa pola umum yang merupakan penjabaran ideologi tersebut. Namun, ideologi yang dimaksud lebih merupakan sejumlah gagasan umum daripada sejumlah doktrin dan program kongkret yang siap dilaksanakan. Partai pragmatis biasanya muncul dalam sistem dua partai berkompetisi yang relatif stabil. Partai Demokrat dan Partai Republik di Amerika Serikat merupakan contoh partai pragmatis.

Yang dimaksud dengan partai doktriner ialah suatu partai politik yang memiliki sejumlah program dan kegiatan kongkret sebagai penjabaran ideologi. Ideologi yang dimaksud ialah seperangkat nilai politik yang dirumuskan secara kongkret dan sistematis dalam bentuk program-program kegiatan yang pelaksanaannya diawasi secara ketat oleh aparat partai. Pergantian kepemimpinan mengubah gaya kepemimpinan pada tingkat tertentu, tetapi tidak mengubah prinsip dan program dasar partai karena ideologi partai sudah dirumuskan secara kongkret dan partai ini terorganisasikan secara ketat. Partai Komunis di mana saja merupakan contoh partai doktriner.

Selanjutnya, partai kepentingan merupakan suatu partai politik yang dibentuk dan dikelola atas dasar kepentingan tertentu, seperti petani, buruh, etnis, agama, atau lingkungan hidup yang secara langsung ingin berpartisipasi dalam pemerintahan. Partai ini sering ditemui dalam sistem banyak partai tetapi kadangkala terdapat pula dalam sistem dua partai berkompetisi namun tak mampu mengakomodasikan sejumlah kepentingan dalam masyarakat. Misalnya, Partai Hijau di Jerman, Partai Buruh di Australia, dan Partai Petani di Swiss.

7.3.2. Komposisi dan Fungsi Anggota

Menurut komposisi dan fungsi anggotanya, partai politik dapat digolongkan menjadi dua, yaitu partai massa atau lindungan dan partai kader. Yang dimaksud dengan partai politik massa atau lindungan *(patronage)* ialah partai politik yang mengandalkan kekuatan pada keunggulan jumlah anggota dengan cara memobilisasi massa sebanyak-banyaknya, dan mengembangkan diri sebagai pelindung bagi berbagai kelompok dalam masyarakat sehingga pemilihan umum dapat dengan mudah dimenangkan, dan kesatuan nasional dapat dipelihara, tetapi juga masyarakat dapat dimobilisasi untuk mendukung dan melaksanakan kebijakan tertentu. Partai ini sering kali merupakan gabungan berbagai aliran politik yang sepakat untuk berada dalam lindungan partai guna memperjuangkan dan melaksanakan program-program yang pada umumnya bersifat sangat umum.

Kelemahan partai ini tampak pada saat pembagian kursi (jabatan) dan perumusan kebijakan karena karakter dan kepentingan setiap kelompok dan aliran akan sangat menonjol. Ketidakmampuan partai dalam membuat keputusan yang dapat diterima semua pihak merupakan ancaman bagi keutuhan partai. Partai ini umumnya terdapat dalam negara-negara berkembang yang menghadapi permasalahan integrasi nasional. Partai Barisan Nasional di Malaysia, yang merupakan koalisi antara Kelompok Melayu, Cina, dan India merupakan salah satu contoh partai massa.

Partai kader ialah suatu partai yang mengandalkan kualitas anggota, keketatan organisasi, dan disiplin anggota sebagai sumber kekuatan utama. Seleksi keanggotaan dalam partai kader biasanya sangat ketat, yaitu melalui kaderisasi yang berjenjang dan intensif, serta penegakkan disiplin partai yang konsisten dan tanpa pandang bulu. Struktur organisasi partai ini sangat hirarkis sehingga jalur perintah dan tanggung jawab sangat jelas. Karena sifatnya yang demikian partai kader acap kali disebut sebagai partai yang sangat elitis. Contoh partai kader ini terdapat pada Nazi di Jerman dan Partai Komunis di manapun.

7.3.3. Basis Sosial dan Tujuan

Almond menggolongkan partai politik berdasarkan basis sosial dan tujuannya.[8] Menurut basis sosialnya, partai politik dibagi menjadi empat tipe, yaitu:

1. partai politik yang beranggotakan lapisan-lapisan sosial dalam masyarakat, seperti kelas atas, menengah, dan bawah;
2. partai politik yang anggotanya berasal dari kalangan kelompok kepentingan tertentu, seperti petani, buruh, dan pengusaha;

3. partai politik yang anggota-anggotanya berasal dari pemeluk agama tertentu, seperti Islam, Katolik, Protestan, dan Hindu; dan

4. partai politik yang anggota-anggotanya berasal dari kelompok budaya tertentu, seperti suku bangsa, bahasa, dan daerah tertentu.

Dalam kenyataan, kebanyakan partai politik tak hanya mempunyai basis sosial dari kalangan tertentu, tetapi juga dari berbagai kalangan dengan satu atau dua kelompok sebagai pihak yang dominan. Pendukung Partai Demokrat di Amerika Serikat pada umumnya berasal dari kalangan menengah dan bawah, berkulit hitam, dan Katolik. Hal ini tidak berarti pendukung partai ini tidak ada yang berasal dari kalangan atas, kulit putih dan Protestan.

Berdasarkan tujuan, partai politik dibagi menjadi tiga. Pertama, partai perwakilan kelompok. Artinya, partai yang menghimpun berbagai kelompok masyarakat untuk memenangkan sebanyak mungkin kursi dalam parlemen seperti Barisan Nasional di Malaysia. Kedua, partai pembinaan bangsa. Artinya, partai yang bertujuan menciptakan kesatuan nasional dan biasanya menindas kepentingan-kepentingan sempit seperti Partai Aksi Rakyat di Singapura. Ketiga, partai mobilisasi. Artinya, partai yang berupaya memobilisasi masyarakat ke arah pencapaian tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemimpin partai, sedangkan partisipasi dan perwakilan kelompok cenderung diabaikan. Partai ini cenderung bersifat monopolistis karena hanya ada satu partai dalam masyarakat. Partai Komunis di negara-negara komunis merupakan contoh partai mobilisasi.

7.4. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian ialah pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik. Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu sistem partai tunggal, sistem dwipartai dan sistem banyak partai.[10]

Sejumlah catatan perlu dikemukakan terhadap pendapat itu. Pertama, istilah sistem dalam kata-kata "sistem partai tunggal" merupakan *contradictio in termenis* karena dalam setiap sistem terdiri atas lebih dari satu bagian. Dalam hal ini, mestinya lebih dari satu partai. Oleh karena itu, istilah yang tepat digunakan berupa bentuk partai tunggal. Kedua, tidak membedakan secara tegas antara bentuk partai tunggal totaliter (komunis ataupun fasis) dengan bentuk partai tunggal otoriter seperti dapat ditemui dalam banyak negara berkembang, dan bentuk partai tunggal dominan (tidak totaliter dan tidak otoriter) seperti diterapkan di Jepang. Ketiga, sejumlah negara di dunia ini tidak memiliki partai politik, sebagaimana diterapkan dapat

ditemui sistem politik Otokrasi Tradisional, seperti Brunei Darussalam dan Arab Saudi. Keempat, penggolongan sistem kepartaian tersebut berdasarkan jumlah partai saja.

4.1. Jumlah Partai

Penggolongan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai dapat dikemukakan seperti berikut. Bentuk partai tunggal (totaliter, otoriter dan dominan), sistem dua partai dominan dan bersaing, dan sistem banyak partai. Dalam negara yang menerapkan bentuk partai tunggal totaliter terdapat satu partai yang tak hanya memegang kendali atas militer dan pemerintahan, tetapi juga menguasai seluruh aspek kehidupan masyarakat. Partai tunggal totaliter biasanya merupakan partai doktriner dan diterapkan di negara-negara komunis dan fasis.

Bentuk partai tunggal otoriter ialah suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai tetapi terdapat satu partai besar yang digunakan oleh penguasa sebagai alat memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaannya, sedangkan partai-partai lain kurang dapat menampilkan diri karena ruang gerak dibatasi penguasa. Bentuk partai tunggal otoriter biasanya diterapkan negara-negara berkembang yang menghadapi masalah integrasi nasional dan keterbelakangan ekonomi. Partai tunggal yang otoriter digunakan sebagai wadah persatuan segala lapisan dan golongan masyarakat, dan sebagai alat memobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan yang dibuat penguasa. Apabila dalam bentuk partai tunggal totaliter, partailah yang menguasai pemerintahan dan militer maka dalam bentuk partai tunggal otoriter pemerintah dan militer yang menguasai partai. Partai Uni Nasional Afrika Tanzania (UNAT), dan Partai Aksi Rakyat Singapura merupakan contoh partai otoriter.

Bentuk partai tunggal dominan tetapi demokratis ialah suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat lebih dari satu partai, namun satu partai saja yang dominan (secara terus-menerus berhasil mendapatkan dukungan untuk berkuasa), sedangkan partai- partai lain tidak mampu menyaingi partai yang dominan, walaupun terdapat kesempatan yang sama untuk mendapatkan dukungan melalui pemilihan umum. Partai yang dominan itu biasanya lebih dahulu muncul untuk membina bangsa dan mengorganisasikan pembangunan ekonomi, dibandingkan dengan partai-partai lain yang muncul beberapa dekade kemudian untuk mengoreksi dan menyaingi partai dominan. Ketika partai-partai oposisi muncul, partai dominan sudah berakar dalam masyarakat dan organisasinya sudah melembaga. Partai Liberal Demokrat di Jepang merupakan contoh partai dominan tetapi demokratik karena terdapat kompetisi antar fraksi didalam partai.

Sistem dua partai bersaing merupakan suatu sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat dua partai yang bersaing untuk mendapatkan dan mempertahankan kewenangan memerintah melalui pemilihan umum. Dalam sistem ini terdapat pembagian tugas di antara kedua partai, yaitu partai yang memenangkan pemilihan umum menjadi partai yang memerintah, sedangkan partai yang kalah dalam pemilihan umum berperanan sebagai kekuatan oposisi yang loyal.

Sebagai partai yang kalah dalam pemilihan umum, partai ini melakukan kontrol atas partai yang menang dalam pemilihan umum tetapi partai yang kalah tetap loyal terhadap sistem politik. Walaupun berupaya keras untuk mengalahkan partai yang berkuasa tetapi tidak berupaya mengganti sistem politik yang berlaku. Sistem kepartaian ini biasanya dapat berkembang dengan baik apabila terpenuhi tiga kondisi berikut, yakni struktur masyarakat relatif homogen, konsensus nilai (konsensus tentang prinsip- prinsip dasar menyelenggarakan negara dan tujuan negara yang fundamental), dan mekanisme pengaturan dan penyelesaian konflik yang telah melembaga.

Pembagian tugas yang digambarkan di atas khususnya berlaku dalam negara yang menerapkan sistem kabinet parlementer. Negara yang pemerintahannya menggunakan sistem kabinet presidensial, pembagian tugas itu acap kali justeru berwujud sebagai berikut: satu partai memenangkan kursi kepresidenan, tetapi partai lain menguasai badan perwakilan rakyat. Hal ini dapat dilihat di Amerika Serikat, seperti Presiden dari Republik dan Kongres dari Demokrat.

Pada dasarnya kedua partai memiliki ideologi yang sama. Yang membedakan kedua partai, hanyalah titik berat dan cara menyelesaikan masalah. Partai Republik di Amerika Serikat lebih menekankan pada kebebasan dan persaingan, sedangkan Partai Demokrat lebih menekankan persamaan kesempatan dan keadilan. Namun, keduanya memiliki ideologi individualisme dan kapitalisme. Sistem pemilihan umum yang digunakan, yakni satu kursi per distrik, yang dipilih calon bukan tanda gambar partai, dan mayoritas atau pluralitas sebagai formula pemilihan. Sistem pemilihan ini cenderung menghambat perkembangan partai-partai kecil sehingga memperkokoh sistem dua partai. Negara yang menerapkan sistem dua partai bersaingan ialah Amerika (Partai Republik dan Partai Demokrat) dan Australia (Partai Liberal dan Partai Buruh).

Sistem banyak partai merupakan suatu sistem yang terdiri atas lebih dari dua partai yang dominan. Sistem ini merupakan produk dari struktur masyarakat yang majemuk, baik secara kultural maupun secara sosial ekonomi. Setiap golongan dalam masyarakat cenderung memelihara keterikatan dengan asal-usul budayanya dan memperjuangkan kepentingan melalui wadah politik tersendiri. Karena banyak partai yang bersaing untuk mendapatkan dan

mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum maka yang sering terjadi adalah pemerintahan koalisi dengan dua atau lebih partai yang secara bersama-sama dapat mencapai mayoritas di parlemen. Untuk mencapai konsensus di antara partai-partai yang berkoalisi itu memerlukan "praktek dagang sapi", yaitu tawar-menawar dalam hal program dan kedudukan menteri.

Sistem kabinet yang diterapkan berupa sistem kabinet parlementer. Dalam hal ini, kabinet bertanggungjawab kepada parlemen. Pada sistem ini, lembaga legislatif (parlemen) yang lebih kuat daripada lembaga eksekutif karena parlemen dapat menjatuhkan kabinet dengan mosi tidak percaya. Atas dasar sifatnya yang demikian inilah sistem banyak partai cenderung melahirkan pemerintahan yang kurang stabil. Sistem pemilihan umum yang digunakan meliputi satu atau lebih kursi per distrik, memilih orang dan tanda gambar partai, dan perwakilan berimbang sebagai formula pemilihan. Dengan sistem ini, partai kecil sekalipun kemungkinan besar akan mendapatkan kursi di parlemen. Negeri Belanda, Prancis, Jerman Barat, dan Italia merupakan negara-negara yang menerapkan sistem banyak partai.

7.4.2. Jarak Ideologi

Akan tetapi, ilmuwan politik Italia bernama Giovanni Sartori berpendapat lain tentang sistem kepartaian ini.[11] Menurutnya, penggolongan sistem kepartaian bukan masalah jumlah partai, melainkan jarak ideologi di antara partai-partai yang ada. Kongkretnya, penggolongan sistem kepartaian didasarkan atas jumlah kutub *(polar)*, jarak di antara kutub-kutub itu (polaritas), dan arah perilaku politiknya.

Oleh karena itu, Sartori mengklasifikasikan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu pluralisme sederhana, pluralisme moderat, dan pluralisme ekstrim.

SISTEM KEPARTAIAN MENURUT SARTORI

Sistem Partai	Kutub	Polaritas	Arah
Pluralisme Sederhana	Bipolar	Tidak Ada	Sentripetal
Pluralisme Moderat	Bipolar	Kecil	Sentripetal
Pluralisme Ekstrim	Multipolar	Besar	Sentrifugal

Yang dimaksud dengan *bipolar* ialah kegiatan aktual suatu sistem partai yang bertumpu pada dua kutub, meskipun jumlah partai lebih dari dua karena sistem kepartaian ini tidak memiliki perbedaan

ideologi yang tajam. Yang dimaksud dengan *multipolar* ialah sistem partai yang bertumpu pada lebih dari dua kutub yang biasanya terdiri atas lebih dari dua partai dan di antara kutub-kutub itu terdapat perbedaan ideologi yang tajam. Namun, yang terpenting tidak hanya jumlah kutub, tetapi juga jarak antara kutub-kutub tersebut. Yang dimaksud dengan polarisasi yang besar ialah jarak ideologi di antara kutub-kutub sangat jauh: yang satu berideologi kiri (komunisme), yang lain berideologi kanan (kapitalisme). Dengan kata lain, perbedaan ideologi di antara partai-partai sangat tajam. Polarisasi yang besar ini merupakan indikator yang menunjukkan ketiadaan konsensus dasar mengenai asas dan tujuan masyarakat-negara yang hendak dituju.

Akan tetapi, hal ini tidak harus ditafsirkan sebagai perpecahan yang tak terintegrasikan karena hal itu mungkin merupakan gejala sementara yang masih dapat diatasi. Dalam hal ini, perlu diperhatikan arah perilaku politik setiap partai apakah menuju ke pusat atau ke integrasi nasional *(sentripetal)* ataukah menjauhi pusat atau hendak mengembangkan sistem tersendiri *(sentrifugal)*?

Apabila kecenderungan arah perilaku partai menjauhi pusat maka gejala ini disebut sebagai proses radikalisasi yang akan berakibat perpecahan yang tak teratasi. Sebaliknya, apabila kecenderungan arah perilaku partai mendekati pusat (integrasi nasional) maka gejala ini disebut depolarisasi yang pada gilirannya akan mencapai suatu konsensus dasar. Sistem bipolar cenderung bersifat sentripetal, sedangkan sistem multipolar cenderung bersifat sentrifugal.

Sistem dua partai di Amerika Serikat merupakan contoh sistem partai berupa pluralisme sederhana, yakni bipolar (dua partai), tidak terpolarisasi, dan sentripetal. Sistem banyak partai di Negeri Belanda dapat ditunjuk sebagai contoh sistem partai berupa pluralisme moderat: bipolar (tiga atau empat partai sebagai basis), polaritas kecil (proses depolarisasi), dan sentripetal. Italia merupakan negara yang mempunyai sistem kepartaian berupa pluralisme ekstrim: multipolar (banyak partai), polaritas sangat besar (polarisasi dan radikalisasi terjadi karena jarak ideologi di antara kutub-kutub sangat jauh, seperti komunis yang kiri, neofasis yang kanan, sosialis yang kiri-tengah dan kristen demokrat yang kanan-tengah), dan sentrifugal.

Dalam konteks negara-negara berkembang, dalam bukunya yang kemudian, diajukan berbagai sistem kepartain lain, yaitu pluralisme ekstrim dan hegemoni.[12] Sistem kepartaian pluralisme ekstrim *(polarized pluralism)* biasanya terbentuk dalam masyarakat yang secara sosio-kultural sangat majemuk. Jumlah partai dalam sistem ini sangat banyak (lima atau lebih) yang masing-masing memiliki ideologi yang bertentangan sehingga sukar sekali mencapai konsensus. Kemungkinan untuk memerintah bergantung pada kemampuannya menyusun koalisi. Karena memiliki tingkat konsensus yang rendah

maka setiap koalisi yang memerintah selalu diancam krisis manakala menghadapi pengambilan keputusan dalam soal yang menyangkut ideologi dan kepentingan pendukung. Jadi, sistem kepartaian ini cenderung menghasilkan ketidakstabilan politik.

Kegagalan sistem kepartaian pluralisme ekstrim melahirkan suatu situasi akan pentingnya kekuatan yang tidak hanya menciptakan ketertiban, tetapi juga memobilisasi masyarakat ke arah modernisasi sosial ekonomi. Pihak militer merupakan kekuatan yang sering tampil untuk melakukan hal ini. Kelompok militer cenderung mengurangi jumlah partai dan menciptakan suatu partai hegemoni. Dalam sistem partai hegemoni, sejumlah partai diizinkan tetapi hanya sebagai partai kelas dua karena mereka tidak diizinkan berkompetisi secara bebas dengan partai hegemoni.

Sartori membagi sistem partai ini menjadi dua tipe, yaitu sistem hegemoni yang bersifat ideologis dan sistem hegemoni yang bersifat pragmatis. Dalam sistem yang bersifat ideologis, partai- partai satelit terwakili dalam pemerintahan tetapi tanpa hak-hak yang penuh. Sedangkan dalam sistem yang bersifat pragmatis, partai-partai marginal memiliki hak penuh untuk berpartisipasi dalam proses politik. Sistem partai hegemoni ini begitu inklusif dan menampung semua kepentingan sehingga partai-partai kecil tak mampu menandingi partai yang hegemoni. Negara-negara berkembang biasanya mulai dengan sistem kepartaian pluralisme ekstrim, kemudian beralih pada sistem kepartaian yang hegemoni.

Selanjutnya dipertanyakan, klasifikasi sistem kepartaian manakah yang lebih tepat? Keduanya ternyata memiliki kelebihan dan kelemahan. Sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai memiliki daya generalisasi yang lebih luas karena dapat diterapkan pada hampir semua negara. Kelemahannya terletak pada daya eksplanasi yang kurang tajam khususnya dalam menjelaskan gejala ketidakstabilan. Penjelasan yang diberikan dengan sistem kepartaian ini terhadap masalah ketidakstabilan politik di Italia, misalnya, karena menerapkan sistem banyak partai.

Akan tetapi, pertanyaan yang kemudian muncul, mengapa Negeri Belanda yang juga memiliki banyak partai justru memiliki kestabilan politik? Sebaliknya, sistem kepartaian berdasarkan jarak ideologi di antara partai memiliki daya penjelasan yang lebih tajam, khususnya dalam menjelaskan gejala kestabilan dan ketidakstabilan politik. Sistem kepartaian manakah yang lebih tepat menjelaskan mengapa Pemerintah Orde Baru di Indonesia mengurangi jumlah partai politik dari sepuluh menjadi tiga? Apakah ketidakstabilan politik pada masa lalu disebabkan dengan jumlah partai yang banyak ataukah karena jarak ideologi yang terlalu jauh?

CATATAN KAKI

1. Joseph Lapalombara dan Myron Weiner. 1966. "The Origin and Development of Political Parties," dalam buku yang mereka sunting. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press. Hlm. 7-21.
2. Lapalombara dan Weiner. *Op. cit.* Hlm. 6.
3. Carl J. Friedrich. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice on Europe and America*. Waltham: Blaisdell Publishing Company. Hlm. 419.
4. Roger F. Saltau. 1961. *An Introduction to Politics*. New York: Longman, Green & Co. Hlm. 199.
5. Selengkapnya dapat dibaca Richard E. Dawson dan Kenneth Prewitt. 1968. *Political Socialization*. Boston: Little, Brown and Co.
6. Lihat Gabriel Almond dan G. Bingham Powell, Jr. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Co.
7. Selengkapnya dapat dibaca Lucyan W. Pye. 1963. *communication and Political Development*. Princeton: N.J.: Princeton University Press.
8. Samuel P. Huntington. 1975. *Political Order in Changing Societies*, suatu adaptasi. Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private Ltd. Hlm. 13; dan salah satu upaya menerapkan model ini ke dalam konteks Indonesia ialah Ramlan Surbakti. 28 Oktober 1978. "Empatbelas Tahun Golongan Karya." *Kompas*. Hlm. 4 dan 9.
9. Gabriel Almond. 1978. "Kelompok Kepentingan dan Partai Politik," dalam Mochtar Mas'oed dan Collin Mac Andrew, eds. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm. 58-60.
10. Maurice Duverger. 1967. *Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State*. London: Metheun. Hlm. 207.
11. Giovanni Sartori. "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism," dalam Lapalombara dan Weiner, eds. *Op. cit.* Hlm. 137-140.
12. Giovanni Sartori. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Vol. I. New York: Cambridge University Press.

BAB 8
PERILAKU DAN PARTISIPASI POLITIK

8.1 Pengantar

Pada bagian pendahuluan perilaku politik dirumuskan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Yang melakukan kegiatan adalah pemerintah dan masyarakat. Kegiatan yang dilakukan pada dasarnya dibagi dua, yaitu fungsi-fungsi pemerintahan yang dipegang oleh pemerintah dan fungsi-fungsi politik yang dipegang oleh masyarakat.

Pemerintah dan masyarakat merupakan kumpulan manusia. Pada dasarnya manusia yang melakukan kegiatan dibagi dua, yakni warga negara yang memiliki fungsi pemerintahan (penjabat pemerintahan), dan warga negara biasa yang tidak memiliki fungsi pemerintahan tetapi memiliki hak untuk mempengaruhi orang yang memiliki fungsi pemerintahan (fungsi politik). Namun fungsi pemerintahan maupun fungsi politik biasanya dilaksanakan oleh struktur tersendiri, yaitu suprastruktur politik bagi fungsi-fungsi pemerintahan dan infrastruktur politik bagi fungsi-fungsi politik.

Sehubungan dengan itu, pertanyaan yang muncul, "Siapakah" sesungguhnya yang melakukan kegiatan politik, individu atau struktur? Pendekatan kelembagaan dalam ilmu politik akan menjawab lembaga (struktur) yang melakukan kegiatan politik sesuai dengan fungsi yang dimiliki oleh lembaga tersebut, sedangkan individu yang menduduki jabatan dalam lembaga menjadi pelaksana saja. Siapa pun yang menduduki jabatan dalam suatu lembaga akan berperilaku sama. Kesamaan dalam perilaku ini sesuai dengan peranan dan fungsi yang dimiliki lembaga. Oleh karena itu, yang perlu dipelajari bukan perilaku individu tetapi perilaku lembaga- lembaga politik dan pemerintahan.

Pendekatan behavioralisme akan menjawab bahwa individulah yang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu yang berpola tertentu.[1] Di balik tindakan lembaga-lembaga politik dan pemerintahan, seperti keputusan pemerintah, tindakan legislatif, keputusan pengadilan, dan keputusan partai terdapat sejumlah individu yang membuat keputusan dan melakukan tindakan. Oleh karena itu, untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga.

Dalam kenyataan, suatu tindakan dan keputusan politik tidak hanya ditentukan oleh fungsi (tugas dan kewenangan) yang melekat p a d a

lembaga yang mengeluarkan keputusan (sedangkan fungsi itu sendiri merupakan upaya mencapai tujuan masyarakat- negara atau nilai-nilai politik), tetapi juga dipengaruhi oleh kepribadian (keinginan dan dorongan, persepsi dan motivasi, sikap dan orientasi, harapan dan cita-cita, ketakutan dan pengalaman masa lalu) individu yang membuat keputusan tersebut.

Pada sistem politik yang mantap, mungkin lembaga yang menonjol daripada kepribadian individu. Dalam konteks dan permasalahan tertentu, misalnya ketika membuat keputusan untuk menyelesaikan konflik di antara berbagai kelompok dalam masyarakat mungkin kepribadian individu yang lebih menonjol daripada lembaga. Oleh karena itu, sisi pendekatan perilaku politik ini juga perlu ditelaah. Berikut ini diuraikan dua contoh kajian pendekatan perilaku, yaitu suatu model perilaku politik pada umumnya, dan konsep partisipasi politik.

8.2 Model Perilaku Politik

Dalam melakukan kajian terhadap perilaku politik dapat dipilih tiga kemungkinan unit analisis, yakni individu aktor politik, agregasi politik, dan tipologi kepribadian politik. Adapun dalam kategori individu aktor politik meliputi aktor politik (pemimpin), aktivis politik, dan individu warga negara biasa.

Yang dimaksud dengan agregasi ialah individu aktor politik secara kolektif, seperti kelompok kepentingan, birokrasi, partai politik, lembaga-lembaga pemerintahan, dan bangsa, sedangkan yang dipelajari dalam tipologi kepribadian politik ialah tipe-tipe kepribadian pemimpin otoriter, machiavelist, dan demokrat. Kajian terhadap perilaku politik sering kali dijelaskan dari sudut psikologik di samping pendekatan struktural fungsional dan struktural konflik. Berikut ini diuraikan sebuah model tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku politik individu aktor politik yang merupakan kombinasi ketiga pendekatan tersebut. Menurut model ini terdapat empat faktor yang mempengaruhi perilaku politik seorang aktor politik.[2]

Pertama, lingkungan sosial politik tak langsung, seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem budaya, dan media massa;

Kedua, lingkungan sosial politik langsung yang mempengaruhi dan membentuk kepribadian aktor, seperti keluarga, agama, sekolah, dan kelompok pergaulan. Dari lingkungan sosial politik langsung seorang aktor mengalami sosialisasi dan internalisasi nilai dan norma masyarakat, termasuk nilai dan norma kehidupan bernegara, dan pengalaman-pengalaman hidup pada umumnya. Lingkungan langsung ini dipengaruhi dengan lingkungan tak langsung.

Ketiga, struktur kepribadian yang tercermin dalam sikap individu.

Untuk memahami struktur kepribadian perlu dicatat bahwa terdapat tiga basis fungsional sikap, yaitu kepentingan, penyesuaian diri, eksternalisasi dan pertahanan diri. Basis yang pertama merupakan sikap yang menjadi fungsi kepentingan. Artinya, penilaian seseorang terhadap suatu objek ditentukan oleh minat dan kebutuhan atas objek tersebut. Basis yang kedua merupakan sikap yang menjadi fungsi penyesuaian diri. Artinya, penilaian terhadap suatu objek dipengaruhi oleh keinginan untuk sesuai atau selaras dengan objek tersebut. Basis yang ketiga merupakan sikap yang menjadi fungsi eksternalisasi diri dan pertahanan diri. Artinya, penilaian seseorang terhadap suatu objek dipengaruhi oleh keinginan untuk mengatasi konflik batin atau tekanan psikis yang mungkin berwujud mekanisme pertahanan diri dan eksternalisasi diri, seperti proyeksi, idealisasi, rasionalisasi, dan identifikasi dengan *aggressor*.

Keempat, faktor lingkungan sosial politik langsung berupa situasi, yaitu keadaan yang mempengaruhi aktor secara langsung ketika hendak melakukan suatu kegiatan, seperti cuaca, keadaan keluarga, keadaan ruang, kehadiran orang lain, suasana kelompok, dan ancaman dengan segala bentuknya.

Faktor lingkungan sosial politik tak langsung mempengaruhi lingkungan sosial politik langsung yang berupa sosialisasi, internalisasi dan politisasi. Selain itu, mempengaruhi juga lingkungan sosial politik langsung berupa situasi. Faktor lingkungan sosial politik langsung berupa sosialisasi, internalisasi, dan politisasi akan mempengaruhi struktur kepribadian (sikap). Perilaku seorang aktor akan dipengaruhi secara langsung oleh salah satu dari kedua faktor yang mencakup struktur kepribadian atau sikapnya terhadap objek kegiatan itu, dan situasi ketika kegiatan itu hendak dilakukan. Hubungan kedua faktor ini terhadap perilaku akan bersifat *zero sum*: apabila faktor sikap yang menonjol maka faktor situasi kurang mengedepan, sebaliknya apabila situasi yang mengedepan maka faktor sikap kurang menonjol.

8.3 Pemimpin Politik

Salah satu tipe aktor politik yang memiliki pengaruh dalam proses politik, adalah pemimpin politik dan pemerintahan. Seperti dijelaskan pada bab keempat dalam masyarakat terdapat stratifikasi dari segi kekuasaan yang dimiliki: yang memiliki kekuasaan disebut elit (pemimpin), dan yang tidak memiliki kekuasaan, dan karena itu mematuhi pemilik kekuasaan disebut massa rakyat. Stratifikasi kekuasaan ini dapat ditemui dalam masyarakat macam apapun.

Apakah pemimpin sama dengan penguasa?

Siapakah yang membentuk dan mengubah sejarah pemimpin atau peristiwa? Mengapa terdapat kebutuhan memimpin di antara individu?

Meng apa masyarakat mematuhi pemimpin? Bagaimanakah hubungan pemimpin dengan yang dipimpin? Apakah yang membedakan pemimpin yang satu dengan pemimpin yang lain?

Kepemimpinan menjadi bagian dari kekuasaan, tetapi tidak sebaliknya. Mirip dengan kekuasaan, kepemimpinan merupakan suatu hubungan antara pihak yang memiliki pengaruh dan orang yang dipengaruhi, dan juga merupakan kemampuan menggunakan sumber pengaruh secara efektif. Berbeda dengan kekuasaan yang terdiri atas banyak jenis sumber pengaruh, kepemimpinan lebih menekankan pada kemampuan menggunakan persuasi untuk mempengaruhi pengikut. Selain itu, tidak seperti kekuasaan yang belum tentu menggunakan pengaruh untuk kepentingan bersama antara pemilik kekuasaan dan yang dikuasai, kepemimpinan merupakan upaya untuk melaksanakan suatu tujuan yang menjadi kepentingan bersama pemimpin maupun para pengikut.

Oleh karena itu, kepemimpinan politik juga berbeda dengan elit politik, karena seperti dikemukakan oleh Pareto, elit ialah orang-orang yang memiliki nilai-nilai yang paling dinilai tinggi dalam masyarakat, seperti prestise, kekayaan, ataupun kewenangan. Memiliki kekuasaan politik berbeda dengan memiliki kepemimpinan politik, karena dua hal, yaitu jenis sumber pengaruh yang digunakan dan tujuan penggunaan pengaruh.

Sebutan politik dalam kepemimpinan politik menunjukkan kepemimpinan berlangsung dalam suprastruktur politik (lembaga-lembaga pemerintahan), dan yang berlangsung dalam infrastruktur politik (partai politik dan organisasi kemasyarakatan). Oleh karena itu, pemimpin politik juga berbeda dengan kepala suatu instansi pemerintahan karena yang terakhir ini lebih menggunakan kewenangan dalam mempengaruhi bawahannya. Tidak seperti kepala instansi yang cenderung menggunakan hubungan-hubungan formal dan impersonal dalam menggerakkan bawahannya, pemimpin politik lebih menggunakan hubungan-hubungan informal dan personal dalam menggerakkan pengikutnya untuk mencapai tujuan tertentu.

Akan tetapi, orang yang secara formal menjadi elit politik atau kepala suatu instansi dapat saja memainkan peranan sebagai pemimpin politik kalau memenuhi karakteristik kepemimpinan tersebut. Penyelenggara politik dan pemerintahan yang sukses biasanya orang yang dapat menggunakan berbagai tipe penggunaan sumber pengaruh sesuai dengan konteks dan jenis permasalahannya.

Pertanyaan kedua yang perlu dijawab, apakah pemimpin merupakan pihak yang membuat sejarah atau peristiwa-peristiwa penting yang menciptakan pemimpin? Realitas tentu lebih kompleks daripada jawaban yang diberikan dengan kedua pandangan tersebut. Melihat

sejarah sebagai produk perbuatan seorang pemimpin yang luar biasa mungkin lebih mudah daripada melihat sejarah sebagai produk berbagai faktor sosial, ekonomi, dan politik. Namun, tepat kalau dikatakan sejarah merupakan hasil interaksi antara kedua faktor tersebut, dan hal ini tentu lebih sukar untuk memahaminya.

Untuk memberikan ilustrasi tentang kedua pandangan tersebut, berikut ini dikemukakan sejumlah pandangan dari berbagai pihak mengenai peranan pemimpin dan peristiwa.

Pertama, sejarah merupakan cerita tentang hal-hal yang sudah dicapai oleh orang-orang besar. Hal ini didasarkan pada anggapan dasar bahwa sebagian kecil orang memiliki superioritas atas sejumlah besar orang lainnya, dan sebagian kecil orang itulah yang menjadi pemimpin masyarakat. Pandangan ini tampaknya mirip dengan gambaran yang dikemukakan oleh Nietzche yang memandang sejarah sebagai massa yang dipimpin oleh beberapa orang yang memiliki kualitas luar biasa, dan memandang apa yang dicapai di dunia ini merupakan produk beberapa orang tersebut. Contoh yang diberikan atas individu yang mempunyai dampak besar atas perubahan masyarakat ialah kebijakan teror dalam negeri dan kebijakan agresi ke luar negeri di Jerman maupun di Uni Soviet pada tahun 1930-an dan 1940-an merupakan produk langsung dari kepribadian *paranoid* Adolf Hitler dan Joseph Stalin.

Kedua, memandang sejarah masyarakat sebagai berkembang secara *uniform,* gradual, dan progresif yang melibatkan banyak orang. Menurut pandangan ini tidak ada individu yang mampu mengubah proses perkembangan tersebut. Menurut Herbert Spencer, pengkajian atas sejarah secara mendalam akan membuktikan perubahan sosial dan politik merupakan produk kumpulan kondisi *(the aggregate conditions).* Seperti yang diutarakan oleh Spencer terdapat tiga keyakinan yang keliru atas peranan penting yang dimainkan oleh pemimpin, yakni cinta universal atas pribadi-pribadi, "berita menggembirakan" bahwa untuk memahami sejarah hanya perlu mengkaji kehidupan orang-orang besar, dan relatif mudah untuk melakukan interpretasi atas peristiwa-peristiwa sejarah melalui tindakan beberapa pemimpin.[4]

Ketiga, pandangan yang menengahi kedua pandangan yang ekstrim di atas. Pandangan ini melihat suatu perubahan sosial dan kepemimpinan hanya dapat terjadi apabila terdapat kesesuaian antara individu dan lingkungan sosial. Hal ini didasarkan pada anggapan tidak setiap kepemimpinan cocok dengan jenis dan tingkat perkembangan permasalahan dalam masyarakat.

Dari pandangan itulah muncul pernyataan yang berbunyi: pemimpin X muncul mendahului zamannya (lahir terlalu cepat), atau pemimpin Y muncul kesiangan (lahir terlalu lambat). Pendapat yang agak senada dengan ini seperti yang diutarakan oleh Sidney Hook. Dia

membedakan antara peristiwa yang melahirkan pemimpin *(the eventful man)* dari pemimpin yang menciptakan peristiwa *(the event-making man)*.[5] Dalam hal yang pertama, kemungkinan tindakan yang dramatik sudah dipersiapkan dengan arah peristiwa-peristiwa yang mendahuluinya sehingga peranan pemimpin hanya meneruskan dan menggiring kecenderungan tersebut. Namun, dalam hal yang kedua, pemimpin secara aktif menciptakan dan mengarahkan peristiwa-peristiwa ke arah yang dituju.

Pertanyaan berikutnya, mengapa terdapat kebutuhan memimpin proses politik di antara manusia? Mengikuti Tradisi Freudian, Lasswell mengategorikan orang yang memiliki kebutuhan memimpin sebagai orang politik *(political man)* yang terjun ke arena politik untuk mengejar motif-motif pribadi.

Dalam menjawab pertanyaan di atas, Lasswell mengajukan rumus yang sederhana.[6] Adapun rumusan dari Lasswell dapat dilihat di bawah ini.

RUMUS KEBUTUHAN MEMIMPIN MENURUT LASSWELL

p } d } r = P !

Yang dimaksud dengan *p* ialah motif-motif pribadi dari individu yang dipelihara dan diorganisasikan dalam hubungan dengan lingkungan keluarga dan tahap awal diri. Struktur psikologik primitif ini akan terus berfungsi dalam kepribadian biarpun periode bayi dan kanak-kanak sudah lama berlalu. Meluasnya gejala kebencian dalam arena politik mungkin menunjukkan dua hal, seperti motif pribadi yang paling penting ditekan, dan kebencian yang kuat terhadap otoritas bapak yang sebagian terungkapkan dan sebagian lagi ditekan.

Unsur kedua dari rumus tersebut, yaitu *d*. Unsur ini menunjukkan pemindahan motif-motif pribadi dari objek keluarga ke objek-objek politik. Kebencian yang tertekan terhadap bapak dialihkan menjadi kebencian terhadap raja dan kapitalis yang menjadi objek sosial yang memainkan peranan dalam masyarakat. Hubungan yang harmonis antara anak dan bapak mungkin bergantung pada keberhasilan anak memindahkan kebencian dari lingkungan keluarga ke lingkungan politik.

Simbol *r* menggambarkan rasionalisasi atas peralihan kebencian kepada objek-objek politik. Eksploatasi yang tak mengenal kasihan dari kapitalis terhadap golongan proletar mungkin menjadi pembenaran rasional atas sikap yang diambil terhadap kapitalisme.

Simbol *P* menggambarkan orang politik, sedangkan tanda menunjukkan adanya transformasi menjadi hal yang lain.

Apabila jawaban di atas masih mengaitkan tipe kepribadian, konteks sosial, dan sejarah (permasalahan sosial, ekonomi, dan politik)

maka jawaban berikut ini lebih melihatnya dari segi kepribadian. Dalam hal ini, motif mencari kekuasaan. Kekuasaan mungkin dicari untuk satu atau lebih tujuan-tujuan berikut: untuk mendominasi dan/atau mengurangi hak orang lain, agar tidak didominasi atau dicampurtangani oleh elit-elit politik lain, dan untuk menghasilkan prestasi-prestasi politik.

Pandangan lain yang senada dengan jawaban kedua berupa pendapat yang menggambarkan pencarian kekuasaan sebagai sarana kompensasi terhadap penilaian diri sendiri yang rendah. Ada enam perilaku yang dianggap sebagai indikator kepribadian dari pencari kekuasaan demi kompensasi.[7]

Pertama, ketidaksediaan mengizinkan orang lain mengambil bagian dalam bidang kekuasaannya. Kedua, ketidaksediaan menerima nasihat mengenai fungsi yang seharusnya dalam bidang kekuasaannya. Ketiga, ketidaksediaan mendelegasikan kewajiban kepada pihak lain, kewajiban yang menjadi bagian utuh dari bidang kekuasaannya. Keempat, ketidaksediaan berkonsultasi dengan orang lain yang menyatakan diri memiliki kekuasaan, mengenai peranan dalam bidang kekuasaannya. Kelima, ketidaksediaan memberikan informasi kepada orang lain mengenai peranan dalam bidang kekuasaannya. Keenam, keinginan untuk membentuk dan mengenakan sistem yang tertata kepada orang lain dalam arena politik.

Apabila manfaat kepemimpinan bagi pimpinan mudah diungkapkan, seperti kekuasaan, status, dan kekayaan maka manfaat bagi pengikut agak sukar dikemukakan. Oleh karena itu, pertanyaan yang muncul, mengapa warga masyarakat menaati kewenangan pemimpin? Jawaban atas pertanyaan ini dibedakan menjadi dua, yaitu kebutuhan individu (termasuk di dalamnya untuk menghindari penderitaan) dan kebutuhan kolektif (termasuk di dalamnya untuk menghindari kesimpangsiuran dan kekacauan dalam masyarakat). Sebagian jawaban atas pertanyaan ini dikemukakan dalam bab kelima dan keenam, khususnya tentang gejala elitisme yang tak terelakkan dalam proses politik.

Yang termasuk kebutuhan individu itu dijelaskan sebagai berikut. Pertama, kebutuhan akan pahlawan yang memberikan arti hidup bagi orang yang tidak memiliki makna hidup.[8] Kedua, mayoritas anggota masyarakat memerlukan figur kewenangan yang dikagumi dan yang kepadanya mereka menyerahkan diri. Seperti yang diutarakan oleh Sigmund Freud, figur kewenangan ini memuaskan kerinduan akan figur bapak yang ada pada setiap individu sejak lahir. Pemimpin yang kuat akan menjadi tempat perlindungan seperti yang diberikan oleh seorang bapak. Ketiga, tipe kepribadian otoriter yang ditandai dengan adanya kebutuhan untuk menyerahkan diri kepada kewenangan, tetapi juga tidak segan menyerang pihak yang lemah dan pihak-pihak yang dalam definisi masyarakat pantas menjadi "korban".[9] Jadi,

kepribadian otoriter ditandai oleh sikap-sikap menjilat ke atas (pihak yang berwenang) dan menendang ke bawah (pihak yang lemah). Keempat, sejumlah orang tertarik pada otoritarianisme karena kewenangan ini memberikan mereka perasaan memiliki dan perlindungan. Kebebasan dan demokrasi selalu diikuti dengan perasaan ketidakpastian dan kesepian sehingga membuat orang melarikan diri pada kepemimpinan yang otoriter.[10]

Lalu dipertanyakan pula, bagaimanakah hubungan pemimpin dengan yang dipimpin? Pertanyaan ini sangat berkaitan dengan pertanyaan mengenai perbedaan pemimpin yang satu dengan pemimpin yang lain (tipologi kepemimpinan) karena tiap tipe kepemimpinan memiliki pola hubungan pemimpin-pengikut tersendiri.

Kategorisasi kepemimpinan dapat dilakukan atas tiga kriteria, yaitu proses kepemimpinan dan karakter pemimpin, hasil kepemimpinan dan sumber kekuasaan.

Pertama, yang berdasarkan proses kepemimpinan. Artinya, kepemimpinan demokratis yang menganggap kekuasaan dibagi dengan orang lain dan dilaksanakan untuk menghormati martabat pribadi manusia.[11] Keberadaan demokrasi tidak hanya bergantung pada mekanisme penentuan pemimpin, tetapi juga bergantung pada adanya pemimpin yang berkepribadian demokratis. Dalam hal ini, pemimpin yang mempertahankan dan menyempurnakan nilai-nilai dan lembaga- lembaga demokrasi, termasuk di dalamnya kemampuan menahan diri dalam menggunakan kekuasaan. Demokrasi bukanlah pemerintahan oleh beberapa orang elit, tetapi pemerintahan oleh beberapa pemimpin.

Kedua, masih berkaitan dengan proses kepemimpinan. Kepemimpinan dapat juga diklasifikasi berdasarkan karakter pemimpin. Karakter politik yang dimaksud berupa seberapa aktif pemimpin dalam menunaikan tugasnya, dan seberapa tinggi pemimpin menilai tugasnya. Berdasarkan karakter politik ini, kepemimpinan dibagi menjadi empat, yaitu pasif-positif, aktif-negatif, pasif- negatif, dan aktif-positif.[12] Kepemimpinan yang pasif-positif berarti pemimpin yang tidak secara aktif melaksanakan tugas tetapi sangat menilai tinggi pekerjaannya. Kepemimpinan aktif- negatif berarti pemimpin yang secara aktif melaksanakan tugas tetapi kurang menilai tinggi pekerjaannya. Kepemimpinan pasif- negatif ialah pemimpin yang tidak aktif dalam melaksanakan tugas dan juga kurang menilai tinggi pekerjaannya. Lalu, kepemimpinan aktif-positif yang berarti pemimpin yang aktif melaksanakan pekerjaannya dan juga menilai tinggi pekerjaannya.

Hasil proses kepemimpinan dibagi menjadi dua, yaitu ekstrimis dan moderat.[13] Kepemimpinan semacam ini muncul manakala rezim lama berhasil ditumbangkan. Pemimpin yang moderat masih

mempertahankan sebagian unsur-unsur rezim lama, baik sistem nilainya maupun para pemimpinnya, khususnya yang dianggap masih disesuaikan dengan rezim baru. Organisasi pemimpin moderat tidak terlalu kuat dan para pengikut tidak terlalu patuh dan disiplin, dan lebih banyak menggunakan dialog daripada tindakan kekerasan dalam mencapai tujuan. Sebaliknya, pemimpin yang ekstrim berupaya menghancurkan seluruh rezim lama dan menggantinya dengan sistem yang baru sama sekali. Hal ini dicapai karena organisasi politik yang dimiliki oleh ekstrimis ini sangat kuat, memiliki para pengikut yang patuh dan disiplin, dan menggunakan kekerasan dalam mencapai tujuannya.

Tipe kepemimpinan lain yang masih berdasarkan hasil proses kepemimpinan terdapat dalam tipe pemimpin wiraswasta *(public entrepreneurship)*. Pengertian tipe pemimpin wiraswasta ialah orang yang menciptakan atau mengelaborasikan secara luas organisasi publik sehingga mengubah pola alokasi sumber-sumber publik yang jumlahnya terbatas.[14]

Selanjutnya berdasarkan sumber kekuasaan, kepemimpinan dibagi tiga, yaitu kepemimpinan rasional, kepemimpinan tradisional, dan kepemimpinan kharismatik.[15] Kepemimpinan rasional yang bersumberkan kewenangan legal beranjak dari legalitas pola-pola peraturan normatif, dan hak orang-orang yang terpilih memiliki kewenangan berdasarkan peraturan tersebut untuk mengeluarkan perintah. Kepemimpinan tradisional yang bersumberkan kewenangan tradisional beranjak dari kepercayaan yang sudah mapan terhadap tradisi dan legitimasi orang yang memiliki kewenangan berdasarkan tradisi yang dianggap keramat tersebut. Sebaliknya, kepemimpinan kharismatik berpegang pada kekaguman masyarakat terhadap seorang pemimpin yang memiliki kelebihan yang luar biasa, dan karena itu juga terhadap peraturan ataupun perintah yang dikeluarkannya.

Tipe kepemimpinan lain dapat pula dikemukakan berdasarkan motif dan keterampilan pemimpin menggunakan kekuasaan, seperti yang dikemukakan oleh Niccolo Machiavelli, yaitu pemimpin tipe rubah *(foxes)* dan tipe singa *(lions)*. Pemimpin tipe rubah ialah pemimpin yang cerdik dan terampil yang menolak penggunaan paksaan dan lebih mengandalkan diri pada manipulasi dan tawar-menawar dalam mencapai tujuan, sedangkan pemimpin tipe singa ialah pemimpin yang memiliki kekuatan dan integritas yang bersedia menggunakan paksaan dalam mengejar tujuan.

Tipe kepemimpinan yang secara jelas menggambarkan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin dikemukakan oleh Burns. Kepemimpinan dibagi menjadi dua, yaitu kepemimpinan transaksional dan kepemimpinan transformatif.[16] Kepemimpinan transaksional terjadi manakala seorang pemimpin mengambil prakarsa dalam melakukan kontak dengan pihak lain untuk tujuan pertukaran nilai-

nilai yang dianggap penting. Yang dipertukarkan itu mencakup bidang-bidang politik, seperti suara *(votes)* dan kekuasaan, ekonomi seperti uang dan bentuk kekayaan lainnya, dan psikologi seperti kesediaan mendengarkan keluhan orang lain. Kepemimpinan semacam ini tidak menunjukkan kesamaan tujuan di antara pemimpin dan yang dipimpin sehingga mereka dapat saja berjalan sendiri- sendiri. Kontak antara mereka hanya terjadi karena kedua pihak menganggap transaksi itu penting untuk mencapai tujuan mereka yang belum tentu sama. Kepemimpinan transformatif terjadi manakala seseorang atau lebih terlibat dengan orang lain sedemikian rupa sehingga mengangkat pemimpin dan yang dipimpin ke tingkat moral, motivasi, dan kegiatan yang lebih tinggi. Tujuan mereka yang tadinya terpisah jadi menyatu, dan sumber kekuasaan digunakan tidak untuk tawar-menawar tetapi digunakan bersama untuk mencapai tujuan bersama pula.

Sejalan dengan itu, Burns juga membedakan antara pemimpin dan pengguna kekuasaan *(power wielder)*. Yang pertama, dalam berbagai cara berupaya memuaskan motif-motif pengikutnya, sedangkan yang terakhir hanya berupaya mengejar tujuan tanpa peduli apakah tujuan itu didukung atau tidak oleh orang-orang yang dikenakan kekuasaan.

Hubungan pemimpin dengan yang dipimpin acap kali pula dilukiskan ibarat singa sebagai raja hutan dengan hutan sebagai tempat singa hidup dan berlindung, atau bagaikan keris dengan sarungnya, dalam bahasa Jawa disebut manunggaling *Kawula lan Gusti*. Hubungan kepemimpinan dengan pengikut ini bersifat saling melindungi, saling mendukung, dan saling menghormati. Senada dengan hubungan yang semacam ini berupa hubungan patron dengan klien, yang merupakan pertukaran antara sumber-sumber ekonomi dan politik, kesetiaan dan dukungan.

8.4 Partisipasi Politik

Partisipasi merupakan salah satu aspek penting demokrasi. Asumsi yang mendasari demokrasi (dan partisipasi) orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri.[17] Karena keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat maka warga masyarakat berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan partisipasi politik ialah keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya.

Dengan demikian, apakah perbedaan perilaku politik dengan partisipasi politik? Di atas dikemukakan yang melakukan kegiatan politik, yakni warga negara yang mempunyai jabatan dalam pemerintahan dan warga negara biasa yang tidak memiliki jabatan pemerintahan. Pemerintah yang memiliki kewenangan membuat dan

melaksanakan keputusan politik, sedangkan masyarakat tidak memiliki kewenangan.

Akan tetapi, keputusan politik menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat maka warga masyarakat berhak mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Sesuai dengan istilah partisipasi maka partisipasi berarti keikutsertaan warga negara biasa (yang tidak mempunyai kewenangan) dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Kegiatan warga negara biasa ini pada dasarnya dibagi dua, yakni mempengaruhi isi kebijakan umum dan ikut menentukan pembuat dan pelaksana keputusan politik. Dengan kata lain, partisipasi politik merupakan perilaku politik tetapi perilaku politik tidak selalu berupa partisipasi politik.

Pertanyaan yang berikut, kegiatan macam apakah yang dikategorikan sebagai partisipasi politik? Hal ini menyangkut konseptualisasi tentang partisipasi politik. Konseptualisasi merupakan upaya menyusun "rambu-rambu" sebagai kriteria untuk menentukan apakah suatu fakta termasuk atau tidak termasuk ke dalam konsep itu. Jadi, penentuan rambu-rambu setidak-tidaknya bersifat manasuka sepanjang didasari dengan penalaran tertentu.

Berikut ini dikemukakan sejumlah "rambu-rambu" partisipasi politik. Pertama, partisipasi politik yang dimaksudkan berupa kegiatan atau perilaku luar individu warga negara biasa yang dapat diamati, bukan perilaku dalam yang berupa sikap dan orientasi. Hal ini perlu ditegaskan karena sikap dan orientasi individu tidak selalu termanifestasikan dalam perilakunya. Kedua, kegiatan itu diarahkan untuk mempengaruhi pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik. Termasuk ke dalam pengertian ini, seperti kegiatan mengajukan alternatif kebijakan umum, alternatif pembuat dan pelaksana keputusan politik, dan kegiatan mendukung ataupun menentang keputusan politik yang dibuat pemerintah. Ketiga, kegiatan yang berhasil (efektif) maupun yang gagal mempengaruhi pemerintah termasuk dalam konsep partisipasi politik. Keempat, kegiatan mempengaruhi pemerintah dapat dilakukan secara langsung ataupun secara tidak langsung. Kegiatan yang langsung berarti individu mempengaruhi pemerintah tanpa menggunakan perantara, sedangkan secara tidak langsung berarti mempengaruhi pemerintah melalui pihak lain yang dianggap dapat meyakinkan pemerintah. Keduanya termasuk dalam kategori partisipasi politik. Kelima, kegiatan mempengaruhi pemerintah dapat dilakukan melalui prosedur yang wajar (konvensional) dan tak berupa kekerasan *(nonviolence)* seperti ikut memilih dalam pemilihan umum, mengajukan petisi, melakukan kontak tatap muka, dan menulis surat, maupun dengan cara-cara di luar prosedur yang wajar (tak konvensional) dan berupa kekerasan *(violence)*, seperti demonstrasi (unjuk-rasa), masyarakat ini

pembangkangan halus (seperti lebih memilih kotak kosong daripada memilih calon yang disodorkan pemerintah), huru-hara, mogok, pembangkangan sipil, serangan bersenjata, dan gerakan-gerakan politik seperti kudeta dan revolusi.

Dalam beberapa hal kategorisasi itu tidak jelas, seperti apakah demonstrasi, mogok atau pembangkangan sipil dapat dikategorikan sebagai tak konvensional? Hal ini tentu dipengaruhi dengan faktor apakah lembaga dan mekanisme penyaluran aspirasi berfungsi atau tidak? Apakah cara-cara tak konvensional dan kekerasan dapat dikategorikan ke dalam partisipasi politik? Hal ini bergantung pada sistem politik masyarakat-negara yang bersangkutan, apakah telah melembaga dan mendapatkan dukungan yang kuat dari sebagian terbesar masyarakat? Pada sistem politik yang mantap melembaga dan mendapat dukungan, barangkali hanya kegiatan-kegiatan konvensional dan tak berupa kekerasan yang hendaknya dimasukkan ke dalam kategori partisipasi politik.

Selanjutnya, kegiatan individu untuk mempengaruhi pemerintah ada yang dilakukan atas kesadaran sendiri (kegiatan otonom atau *self motion)*, dan ada pula yang dilakukan atas desakan, manipulasi dan paksaan dari pihak lain (mobilisasi). Dalam kenyataan kedua hal ini sering kali sukar dibedakan maka baik kegiatan yang otonom maupun mobilisasi termasuk dalam kategori partisipasi politik.[18] Namun, bila konsep partisipasi politik digunakan sebagai salah satu indikator untuk membedakan sistem politik demokrasi dari sistem politik totaliter maka sebaiknya kegiatan otonom saja yang dikategorikan sebagai partisipasi politik.

8.5 Tipologi Partisipasi Politik

Partisipasi sebagai kegiatan dibedakan menjadi partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Yang termasuk dalam kategori partisipasi aktif ialah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan alternatif kebijakan umum yang berlainan dengan kebijakan yang dibuat pemerintah, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintahan. Sebaliknya, kegiatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif berupa kegiatan yang menaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah.

Dengan kata lain, partisipasi aktif berarti kegiatan yang berorientasi pada proses *input* dan *output* politik, sedangkan partisipasi pasif merupakan kegiatan yang berorientasi pada proses output. Di samping itu, terdapat sejumlah anggota masyarakat yang tidak termasuk dalam kategori partisipasi aktif maupun partisipasi pasif karena mereka menganggap masyarakat dan sistem politik yang ada telah menyimpang dari apa yang mereka cita - cita kan Ke lom pok

disebut apatis atau golongan putih (golput).

Sementara itu, Milbrath dan Goel membedakan partisipasi menjadi beberapa kategori.[19] Pertama, apatis. Artinya, orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik. Kedua, spektator. Artinya, orang yang setidak-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum. Ketiga, gladiator. Artinya, mereka yang secara aktif terlibat dalam proses politik, yakni komunikator, spesialis mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai dan pekerja kampanye, dan aktivis masyarakat. Keempat, pengritik, yakni dalam bentuk partisipasi tak konvensional.

Berbeda dengan Milbrath dan Goel, Olsen memandang partisipasi sebagai dimensi utama stratifikasi sosial. Dia membagi partisipasi politik menjadi enam lapisan, yaitu pemimpin politik, aktivis politik, komunikator (orang yang menerima dan menyampaikan ide-ide, sikap, dan informasi politik lainnya kepada orang lain), warga negara, marginal (orang yang sangat sedikit melakukan kontak dengan sistem politik), dan orang yang terisolasikan (orang yang jarang melakukan partisipasi politik).[20] Tipologi ini dimaksudkan memudahkan analisis terhadap bentuk-bentuk partisipasi politik karena dalam kenyataan tidak ada seseorang yang dapat secara persis dikategorikan ke dalam salah satu tipe partisipasi tersebut.

Partisipasi politik dapat pula dikategorikan berdasarkan jumlah pelaku, yakni individual dan kolektif. Maksudnya, seseorang yang menulis surat berisi tuntutan atau keluhan kepada pemerintah atau kolektif. Yang dimaksud dengan partisipasi secara kolektif ialah kegiatan warga negara secara serentak untuk mempengaruhi penguasa seperti kegiatan dalam proses pemilihan umum.[21] Partisipasi politik kolektif dibedakan menjadi dua, yaitu partisipasi kolektif yang konvensional seperti kegiatan dalam proses pemilihan umum dan partisipasi kolektif yang tidak konvensional *(agresif)*, seperti pemogokan yang tak sah, menguasai bangunan umum, dan huru-hara.

Lalu partisipasi politik kolektif secara agresif dibedakan menjadi dua, yaitu aksi yang kuat dan aksi yang lemah. Aksi yang kuat dan lemah tidak menunjukkan sifat yang baik atau buruk. Dalam hal ini, kegiatan politik dapat dikategorikan kuat apabila memenuhi tiga kondisi berikut: bersifat antirezim dalam arti melanggar peraturan mengenai partisipasi politik yang normal (melanggar hukum), mampu mengganggu fungsi pemerintahan, dan harus merupakan kegiatan kelompok yang dilakukan oleh nonelit.[22]

Aksi protes yang dibenarkan oleh hukum tidak termasuk ke dalam kategori partisipasi politik agresif, seperti pemboikotan dan pemogokan buruh biasa tanpa tujuan - tujuan politik. Apabila partisipasi politik yang agresif tidak mengandung kekerasan, kegiatan ini disebut pembangkangan warga negara *(civil disobedience)* seperti

penolakan wajib militer Sebaliknya, apabila kegiatan itu mengandung kekerasan disebut kekerasan politik *(political violence)*, seperti pembunuhan politik.

8.6 Model Partisipasi Politik

Partisipasi politik di negara-negara yang menerapkan sistem politik demokrasi merupakan hak warga negara tetapi dalam kenyataan persentase warga negara yang berpartisipasi berbeda dari satu negara ke negara yang lain. Dengan kata lain, tidak semua warga negara ikut serta dalam proses politik.

Pertanyaan yang kemudian muncul; mengapa seseorang berpartisipasi atau kurang berpartisipasi dalam proses politik? Faktor-faktor yang diperkirakan mempengaruhi tinggi-rendahnya partisipasi politik seseorang, ialah kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah (sistem politik). Yang dimaksud dengan kesadaran politik ialah kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Hal ini menyangkut pengetahuan seseorang tentang lingkungan masyarakat dan politik, dan menyangkut minat dan perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik tempat dia hidup. Yang dimaksud dengan sikap dan kepercayaan kepada pemerintah ialah penilaian seseorang terhadap pemerintah: apakah ia menilai pemerintah dapat dipercaya dan dapat dipengaruhi atau tidak?

Berdasarkan tinggi-rendahnya kedua faktor tersebut, Paige membagi partisipasi menjadi empat tipe.[23] Apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepereayaan kepada pemerintah yang tinggi maka partisipasi politik cenderung aktif. Sebaliknya, apabila kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah maka partisipasi politik cenderung pasif-tertekan (apatis). Tipe partisipasi ketiga berupa militan radikal, yakni apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah. Selanjutnya, apabila kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi maka partisipasi ini disebut tidak aktif (pasif).

Kedua faktor di atas bukan faktor-faktor yang berdiri sendiri (bukan variabel yang independen). Artinya, tinggi-rendah kedua faktor itu dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, seperti status sosial dan status ekonomi, afiliasi politik orang tua dan pengalaman berorganisasi. Yang dimaksud dengan status sosial ialah kedudukan seseorang dalam masyarakat karena keturunan, pendidikan, dan pekerjaan. Yang dimaksud dengan status ekonomi ialah kedudukan seseorang dalam pelapisan masyarakat berdasarkan pemilikan kekayaan. Hal ini diketahui dari pendapatan, pengeluaran, ataupun pemilikan benda-benda berharga. Seseorang yang memiliki status sosial dan status

ekonomi yang tinggi diperkirakan tidak hanya memiliki pengetahuan politik, tetapi juga mempuyai minat dan perhatian pada politik, serta sikap dan kepercayaan terhadap pemerintah.

Hubungan faktor-faktor tersebut digambarkan sebagai berikut. Status sosial dan ekonomi, afiliasi politik orang tua dan pengalaman berorganisasi dikelompokan sebagai variabel pengaruh atau variabel independen. Kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah dikategorikan sebagai variabel antara atau *intervening variables*. Lalu, partisipasi politik dikategorikan sebagai variabel terpengaruh atau variabel dependen.

8.7 Perilaku Memilih

Keikutsertaan warga negara dalam pemilihan umum merupakan serangkaian kegiatan membuat keputusan, yakni apakah memilih atau tidak memilih dalam pemilihan umum? Kalau memutuskan memilih, apakah memilih partai atau kandidat X ataukah partai atau kandidat Y?

Berikut ini diutarakan berbagai penjelasan atas pertanyaan berikut. Mengapa pemilih memilih kontestan tertentu dan bukan kontestan lain? Jawaban atas pertanyaan itu dibedakan menjadi lima sesuai dengan pendekatan yang digunakan, yakni struktural, sosiologis, ekologis, psikologi sosial, dan pilihan rasional.

Pendekatan struktural melihat kegiatan memilih sebagai produk dari konteks struktur yang lebih luas, seperti struktur sosial, sistem partai, sistem pemilihan umum, permasalahan, dan program yang ditonjolkan oleh setiap partai.

Struktur sosial yang menjadi sumber kemajemukan politik dapat berupa kelas sosial atau perbedaan-perbedaan antara majikan dan pekerja, agama, perbedaan kota dan desa, dan bahasa dan nasionalisme. Jumlah partai, basis sosial sistem partai dan program-program yang ditonjolkan mungkin berbeda dari satu negara ke negara lain karena perbedaan struktur sosial tersebut.

Pendekatan sosiologis cenderung menempatkan kegiatan memilih dalam kaitan dengan konteks sosial. Kongkretnya, pilihan seseorang dalam pemilihan umum dipengaruhi latar belakang demografi dan sosial ekonomi, seperti jenis kelamin, tempat tinggal (kota-desa), pekerjaan, pendidikan, kelas, pendapatan, dan agama.

Pendekatan ekologis hanya relevan apabila dalam suatu daerah pemilihan terdapat perbedaan karakteristik pemilih berdasarkan unit teritorial, seperti desa, kelurahan, kecamatan, dan kabupaten. Kalau di Amerika Serikat terdapat distrik, *precinct*, dan *ward*. Kelompok masyarakat, seperti tipe penganut agama tertentu, buruh, kelas menengah, mahasiswa, suku tertentu, subkultur tertentu, dan profesi tertentu bertempat tinggal pada unit teritorial sehingga perubahan

komposisi penduduk yang tinggal di unit teritorial dapat dijadikan sebagai penjelasan atas perubahan hasil pemilihan umum. Pendekatan ekologis ini penting sekali digunakan karena karakteristik data hasil pemilihan umum untuk tingkat propinsi berbeda dengan karakteristik data kabupaten, atau karakteristik data kabupaten berbeda dengan karakteristik data tingkat kecamatan.

Pada dasarnya pendekatan psikologi sosial sama dengan penjelasan yang diberikan dalam model perilaku politik, sebagaimana dijelaskan di atas. Salah satu konsep psikologi sosial yang digunakan untuk menjelaskan perilaku untuk memilih pada pemilihan umum berupa identifikasi partai. Konsep ini merujuk pada persepsi pemilih atas partai-partai yang ada atau keterikatan emosional pemilih terhadap partai tertentu. Kongkretnya, partai yang secara emosional dirasakan sangat dekat dengannya merupakan partai yang selalu dipilih tanpa terpengaruh oleh faktor-faktor lain.

Selanjutnya, pendekatan pilihan rasional melihat kegiatan memilih sebagai produk kalkulasi untung dan rugi. Yang dipertimbangkan tidak hanya "ongkos" memilih dan kemungkinan suaranya dapat mempengaruhi hasil yang diharapkan, tetapi juga perbedaan dari alternatif berupa pilihan yang ada. Pertimbangan ini digunakan pemilih dan kandidat yang hendak mencalonkan diri untuk terpilih sebagai wakil rakyat atau penjabat pemerintah. Bagi pemilih, pertimbangan untung dan rugi digunakan untuk membuat keputusan tentang partai atau kandidat yang dipilih, terutama untuk membuat keputusan apakah ikut memilih atau tidak ikut memilih?

Yang terakhir ini membawa kita bukan pada pertanyaan, mengapa warga negara yang berhak memilih tidak menggunakan hak pilih? Namun, pada pertanyaan mengapa banyak warga masyarakat bersusah payah menggunakan hak pilih dalam pemilihan umum?

Jawaban yang diberikan dengan pendekatan pilihan rasional tidak selalu memuaskan karena cukup banyak warga masyarakat menggunakan hak pilih sebagai kebanggaan psikologis, seperti menunaikan kewajiban sebagai warga negara, menegaskan indentitas kelompok, dan menunjukkan loyalitas terhadap partai. Sebagian warga masyarakat juga menggunakan hak pilih berdasarkan informasi yang tidak lengkap dan akurat, seperti tradisi, ideologi, dan citra partai.

Keempat pendekatan di atas sama-sama berasumsi bahwa memilih merupakan kegiatan yang otonom, dalam arti tanpa desakan dan paksaan dari pihak lain. Namun, dalam kenyataan di negara-negara berkembang perilaku memilih bukan hanya ditentukan oleh pemilih sebagaimana disebutkan oleh keempat pendekatan di atas, tetapi dalam banyak hal justru ditentukan oleh tekanan kelompok, intimidasi, dan paksaan dari kelompok atau pemimpin tertentu.

Masyarakat yang memandang kelompok atau publik lebih penting daripada definisi situasi yang diberikan oleh individu cenderung mempersukar individu untuk membuat keputusan yang berbeda ataupun bertentangan dengan pendapat kelompok atau negara tersebut. Oleh karena itu, perilaku memilih di beberapa negara berkembang harus pula ditelaah dari segi pengaruh kepemimpinan terhadap pilihan pemilih.

Kepemimpinan yang dimaksud berupa kepemimpinan tradisional (kepala adat dan kepala suku), religius (pemimpin agama), patron-klien (tuan tanah-buruh penggarap), dan birokratik-otoriter (para penjabat pemerintah, polisi, dan militer). Pengaruh para pemimpin ini tidak selalu berupa persuasi, tetapi acap kali berupa manipulasi, intimidasi, dan ancaman paksaan.

Catatan Kaki

1. Heinz Eulau. 1986. *Politics, Self, and Society: A Theme and Variations.* Cambridge: Harvard University Press. Hlm. 24.
2. M. Brewster Smith. 1968. "A Map for the Analysis of Personality and Politics." *Journal of Social Issues.* Vol. 24. No. 3. Hlm. 25.
3. Fred I. Greenstein. 1969. *Personality and Politics.* Chicago: Markham Publishing Company. Hlm. 29-30.
4. Herbert Spencer. 1984. *The Study of Sociology.* New York: D.A. Appleton. Hlm. 30-37.
5. Sidney Hook. 1943. *The Hero in History.* Atlantic Highland, N.J.: Humanities Press. Hlm. 151-170.
6. Harold D. Lasswell. 1960. *Psychopathology and Politics.* New York: Viking. Hlm. 75-77.
7. Alexander L. George. Juli 1968. "Power as a Compensatory Value." *Journal of Social Issues.* Vol. 21. No. 3. Hlm. 29-49.
8. Joseph Campbell. 1976. *The Hero with a Thousand Faces.* Princeton, N.J.: Princeton Unicersity Press.
9. T.W. Adorno, et. al. 1950. The Authoritarian Personality. New York: Harper & Bros.
10. Erich Fromm. 1965. *Escape from Freedom.* New York: Avon. Hlm. 39-40.
11. Harold D. Lasswell. 1948. *Power and Personality.* New York: Norton. Hlm. 108.
12. James Barber. 1972. The Presidential Character. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
13. Crane Brinton. 1965. *The Anatomy of Revolution.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. Hlm. 140-160.
14. Eugene Lewis. 1980. *Public Entrepreuneurship.* Bloomington: Indiana University Press. Hlm. 9.
15. Max Weber. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization.* Diterjemahkan oleh A.M. Henderson dan Talcott Parsons. New York: The Free Press. Hlm. 328.
16. James MacGregor Burns. 1978. *Leadership.* New York: Harper & Row. Hlm. 12-22.
17. Peter L. Berger. 1976. *Pyramids of Sacrifice: Political Ethics and Social Change.* New York: Anchor Books. Hlm. xii dan 60.
18. Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson. 1977. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries.* Cambridge, Mass: Harvard University Press. Hlm. 4-7.
19. Lester Milbrath dan M.L. Goel. 1977. *Political Participation.* Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
20. Marvin E. Olsen. 1973. "A Model of Political Participation Stratification." *Journal of Political and Military Sociology.* No. 1 Fall (183-200).
21. Edward N. Muller. 1979. *Aggresive Political Participation* Princeton, N.J.: Princeton

University Press. Hlm. 4.
22. Douglas A. Hibbs, Jr. 1978. *Mass Political Violence*. New York: Wiley: Hlm. 7.
23. Jeffry M. Paige. Oktober 1971. "Political Orientation and Riot Participation." *American Sociological Review*. Hlm. 810-820.
24. Dennis Kavanagh. 1983. *Political Science and Political Behavior*. London: George Allen & Unwin. Hlm. 83-84

BAB 9
KONFLIK DAN PROSES POLITIK

9.1 Pengantar

Dalam ilmu-ilmu sosial dikenal dua pendekatan yang saling bertentangan untuk memandang masyarakat. Kedua pendekatan ini meliputi pendekatan struktural-fungsional (konsensus) dan pendekatan struktural-konflik. Pendekatan konsensus berasumsi masyarakat mencakup bagian-bagian yang berbeda fungsi tetapi saling berhubungan satu sama lain secara fungsional. Kecuali itu, masyarakat terintegrasi atas dasar suatu nilai yang disepakati bersama sehingga masyarakat selalu dalam keadaan keseimbangan dan harmonis. Lalu pendekatan konflik berasumsi masyarakat mencakup berbagai bagian yang memiliki kepentingan yang saling bertentangan. Kecuali itu, masyarakat terintegrasi dengan suatu paksaan dari kelompok yang dominan sehingga masyarakat selalu dalam keadaan konflik. Kedua pendekatan ini mengandung kebenaran tetapi tidak lengkap.

Konflik terjadi antarkelompok yang memperebutkan hal yang sama, tetapi konflik akan selalu menuju ke arah kesepakatan (konsensus). Selain itu, masyarakat tak mungkin terintegrasikan secara permanen dengan mengandalkan kekuasaan paksaan dari kelompok yang dominan. Sebaliknya, masyarakat yang terintegrasi atas dasar konsensus sekalipun, tak mungkin bertahan secara permanen tanpa adanya kekuasaan paksaan. Jadi, konflik dan konsensus merupakan gejala-gejala yang tak terelakkan dalam masyarakat.

Istilah konflik dalam ilmu politik acap kali dikaitkan dengan kekerasan, seperti kerusuhan, kudeta, terorisme, dan revolusi. Konflik mengandung pengertian "benturan", seperti perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan antara individu dan individu, kelompok dan kelompok, individu dan kelompok, dan antara individu atau kelompok dengan pemerintah.

Masing-masing berupaya keras untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber yang sama. Namun, guna mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber yang sama itu kekerasan bukan satu-satunya cara. Pada umumnya kekerasan cenderung digunakan sebagai alternatif yang terakhir. Dengan demikian, konflik dibedakan menjadi dua, yaitu konflik yang berwujud kekerasan dan konflik yang tak berwujud kekerasan.

Konflik yang mengandung kekerasan, pada umumnya terjadi dalam masyarakat-negara yang belum memiliki konsensus dasar mengenai

dasar dan tujuan negara, dan mengenai mekanisme pengaturan dan penyelesaian konflik yang melembaga. Huru-hara *(riot)*, kudeta, pembunuhan atau sabotase yang berdimensi politik (terorisme), pemberontakan, dan separatisme, serta revolusi merupakan sejumlah contoh konflik yang mengandung kekerasan.

Konflik yang tak berwujud kekerasan pada umumnya dapat ditemui dalam masyarakat-negara yang memiliki konsensus mengenai dasar dan tujuan negara, dan mengenai mekanisme pengaturan dan penyelesaian konflik yang melembaga. Adapun contoh konflik yang tak berwujud kekerasan, yakni unjuk-rasa (demonstrasi), pemogokan (dengan segala bentuknya), pembangkangan sipil *(civil disobedience)*, pengajuan petisi dan protes, dialog (musyawarah), dan polemik melalui surat kabar.

Sementara itu, konflik tidak selalu bersifat negatif seperti diduga banyak orang. Apabila ditelaah secara saksama, konflik mempunyai fungsi positif, yakni sebagai pengintegrasi masyarakat dan sebagai sumber perubahan.[1]

Pengajuan buah pikiran, pendapat, dan tuntutan kebijakan yang berlainan ataupun yang bertentangan merupakan mekanisme guna menghasilkan pemikiran baru yang lebih mendekati kebenaran atau kebijakan yang lebih baik. Semua kreativitas, inovasi, dan perkembangan dalam kehidupan individu, kelompok, dan masyarakat muncul dari konflik yang terjadi antara kelompok dan kelompok, antara individu dan individu, serta antara emosi dan emosi dalam diri individu.[2]

Selain itu, sebagai sumber perubahan konflik juga berfungsi untuk menghilangkan unsur-unsur pengganggu dalam suatu hubungan. Dalam hal ini, konflik sebagai penyelesaian ketegangan antara unsur-unsur yang bertentangan, yang mempunyai fungsi "penstabilisasi" dan menjadi komponen mempererat hubungan.[3]

Konflik merupakan gejala serba-hadir dalam kehidupan manusia yang bermasyarakat dan bernegara. Namun, seperti diuraikan di atas, tidak semua konflik beraspek politik atau berimplikasi politik sehingga mekanisme pengaturannya tidak selalu melalui proses politik. Ketidaksepakatan yang terjadi antara dua orang sering kali dapat diselesaikan dengan kedua orang tersebut, atau dengan pihak ketiga yang dihormati kedua pihak tanpa melibatkan lembaga-lembaga politik dan pemerintah.

Apabila pertentangan itu sukar diselesaikan dengan pihak-pihak yang berkonflik atau dengan kalangan masyarakat maka permasalahan tersebut dapat dibawa ke lembaga pengadilan (lembaga pemerintahan). Demikian juga perselisihan antara buruh dan majikan, pada hakikatnya bukan urusan lembaga politik karena kedua pihak dapat menyelesaikan perselisihan t ebut melalui mekanisme yang disepakati tanpa melibatkan pihak pemerintah.

Akan tetapi, apabila mereka tak mampu mencapai kesepakatan maka pemerintah turun-tangan sebagai *mediator* maupun sebagai *arbitrator*. Kedua contoh ini pada mulanya bukan konflik politik, tetapi berkembang menjadi konflik politik karena pihak yang berkonflik meminta pemerintah membuat keputusan yang adil atau pemerintah menganggap konflik itu, kalau tidak ditangani secara cepat dan tepat, dapat mengganggu kepentingan umum.

Walaupun demikian, ada sejumlah konflik yang dari sifatnya beraspek politik karena langsung melibatkan lembaga-lembaga politik dan pemerintahan. Termasuk dalam kategori ini, yakni konflik antara kelompok masyarakat yang satu dan kelompok masyarakat yang lain dalam usaha mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber yang dikuasai pemerintah; atau kegiatan kelompok masyarakat yang menentang kebijakan pemerintah; maupun sejumlah tokoh militer yang didukung dengan sejumlah golongan untuk melakukan kudeta atas pemerintah yang berkuasa.

Berkaitan dengan hal yang pertama dapat dikemukakan contoh berikut. Para petani padi melalui organisasi yang dibentuk menuntut kepada pemerintah agar harga gabah dinaikkan dan harga sarana produksi pertanian dikendalikan sehingga pendapatan mereka meningkat. Sementara itu, para pegawai negeri dan masyarakat perkotaan menuntut agar harga beras dikendalikan karena penghasilan mereka terbatas. Dalam menghadapi tuntutan yang bertentangan itu, pemerintah harus membuat keputusan yang adil.

Jadi, konflik politik dirumuskan secara longgar sebagai perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara sejumlah individu, kelompok ataupun organisasi dalam upaya mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber dari keputusan yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah.

Yang dimaksud dengan pemerintah meliputi lembaga legislatif, eksekutif dan judikatif. Sebaliknya, secara sempit konflik politik dapat dirumuskan sebagai kegiatan kolektif warga masyarakat yang diarahkan untuk menentang kebijakan umum dan pelaksanaannya, juga perilaku penguasa, beserta segenap aturan, struktur, dan prosedur yang mengatur hubungan-hubungan di antara partisipan politik.

9.2 Penyebab Konflik Politik

Pada dasarnya konflik politik disebabkan oleh dua hal. Konflik politik itu mencakup kemajemukan horisontal dan kemajemukan vertikal.[4] Yang dimaksud dengan kemajemukan horisontal ialah struktur masyarakat yang majemuk secara kultural, seperti suku bangsa, daerah, agama, dan ras; dan majemuk secara sosial dalam arti perbedaan pekerjaan dan profesi, seperti petani, buruh, pedagang, pengusaha, pegawai negeri sipil, militer, wartawan, dokter, alim

ulama, dan cendekiawan; dan dalam arti perbedaan karakteristik tempat tinggal seperti desa dan kota.

Kemajemukan horisontal kultural dapat menimbulkan konflik karena masing-masing unsur kultural berupaya mempertahankan identitas dan karakteristik budayanya dari ancaman kultur lain. Dalam masyarakat yang berciri demikian ini, apabila belum ada suatu konsensus nilai yang menjadi pegangan bersama, konflik politik karena benturan budaya akan menimbulkan perang saudara ataupun gerakan separatisme.

Kemajemukan horisontal sosial dapat menimbulkan konflik sebab masing-masing kelompok yang berdasarkan pekerjaan dan profesi serta tempat tinggal tersebut memiliki kepentingan berbeda bahkan saling bertentangan. Kelompok masyarakat yang tinggal di kota, misalnya, menghendaki harga beras dan bahan bakar minyak dikendalikan oleh pemerintah, dan kalau perlu disubsidi oleh pemerintah, sedangkan masyarakat yang tinggal di desa menghendaki agar pemerintah membiarkan harga-harga beras dan bahan bakar minyak berkembang sesuai dengan mekanisme pasar. Sebaliknya, pemerintah hanya berperan dalam menciptakan dan menegakkan aturan main yang adil.

Kemajemukan vertikal ialah struktur masyarakat yang terpolarisasikan menurut pemilikan kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan. Kemajemukan vertikal dapat menimbulkan konflik sebab sebagian besar masyarakat yang tidak memiliki atau hanya memiliki sedikit kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan akan memiliki kepentingan yang bertentangan dengan kelompok kecil masyarakat yang mendominasi ketiga sumber pengaruh tersebut. Jadi, distribusi kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan yang pincang merupakan penyebab utama timbulnya konflik politik.

Akan tetapi, kenyataan menunjukkan perbedaan kepentingan karena kemajemukan horisontal dan vertikal tidak dengan sendirinya menimbulkan politik. Hal ini disebabkan adanya fakta terdapat sejumlah masyarakat yang menerima perbedaan-perbedaan tersebut. Perbedaan-perbedaan masyarakat ini baru menimbulkan konflik, apabila kelompok tersebut memperebutkan sumber yang sama, seperti kekuasaan, kekayaan, kesempatan, dan kehormatan.

Konflik terjadi manakala terdapat benturan kepentingan. Dalam rumusan lain dapat dikemukakan konflik terjadi jika ada pihak yang merasa diperlakukan tidak adil atau manakala pihak berperilaku menyentuh "titik kemarahan" pihak lain. Dengan kata lain, perbedaan kepentingan karena kemajemukan vertikal dan horisontal merupakan kondisi yang harus ada *(necessary condition)* bagi timbulnya konflik, tetapi perbedaan kepentingan itu bukan kondisi yang memadai *(sufficient condition)* untuk menimbulkan konflik.

9.3 Tipe - Tipe Konflik

Konflik politik dikelompokan menjadi dua tipe. Kedua tipe ini meliputi konflik positif dan konflik negatif.[5] Yang dimaksud dengan konflik positif ialah konflik yang tak mengancam eksistensi sistem politik, yang biasanya disalurkan lewat mekanisme penyelesaian konflik yang disepakati bersama dalam konstitusi. Mekanisme yang dimaksud ialah lembaga-lembaga demokrasi, seperti partai politik, badan-badan perwakilan rakyat, pengadilan, pemerintah, pers, dan forum-forum terbuka yang lain. Tuntutan akan perubahan yang diajukan oleh sejumlah kelompok masyarakat melalui lembaga-lembaga itu merupakan contoh konflik positif. Sebaliknya, konflik negatif ialah konflik yang dapat mengancam eksistensi sistem politik yang biasanya disalurkan melalui cara-cara nonkonstitusional, seperti kudeta, separatisme, terorisme, dan revolusi.

Kategorisasi ini mengandung kelemahan. Apabila mayoritas masyarakat memandang lembaga dan struktur yang ada tidak mencerminkan kepentingan umum maka konflik yang disalurkan melalui mekanisme politik justru dipandang sebagai konflik yang negatif. Sebaliknya, tindakan yang menentang sistem yang tidak mencerminkan kepentingan umum dipandang sebagai konflik yang positif.

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan bahwa untuk menentukan suatu konflik bersifat positif atau negatif sangat bergantung pada persepsi kelompok yang terlibat dalam konflik, terutama pada sikap masyarakat umum terhadap sistem politik yang berlaku. Dalam hal ini, yang menjadi patokan untuk menentukan suatu konflik bersifat positif atau negatif, yakni tingkat legitimasi sistem politik yang ada. Hal ini dapat dilihat dari dukungan masyarakat umum terhadap sistem politik yang berlaku.

Sehubungan dengan konflik positif dan negatif maka sesungguhnya masyarakat dapat dikelompokan secara umum menjadi dua tipe. Pertama, masyarakat yang mapan. Artinya, masyarakat yang memiliki dan mendayagunakan struktur kelembagaan yang diatur dalam konstitusi. Konflik yang dianggap positif dalam masyarakat ini berupa konflik yang disalurkan melalui struktur kelembagaan, sedangkan konflik yang negatif berupa tindakan yang menentang struktur yang ada, dan yang disalurkan melalui cara-cara di luar struktur kelembagaan yang ada. Kedua, masyarakat yang belum mapan. Artinya, masyarakat yang belum memiliki struktur kelembagaan yang mendapat dukungan penuh dari seluruh masyarakat. Biasanya struktur kelembagaan yang diatur dalam konstitusi, selain tidak didukung oleh sebagian masyarakat, juga belum berfungsi sebagaimana mestinya. Konflik yang dianggap positif dalam masyarakat ini acap kali justru konflik yang disalurkan melalui cara-

cara di luar struktur kelembagaan yang ada karena dianggap lebih efektif.

Kategorisasi itu tentu lebih bersifat analitis (lebih kurang) daripada *pengelompokan secara hitam putih*. Sebab dalam kenyataan, konflik dan dukungan masyarakat terhadap sistem yang ada (struktur kelembagaan) tidak sesederhana itu.

9.4 Struktur Konflik

Menurut Paul Conn, situasi konflik pada dasarnya dibedakan menjadi konflik menang-kalah *(zero-sum conflict)* dan konflik menang-menang *(non zero-sum conflict)*.[6]

Konflik menang-kalah ialah situasi konflik yang bersifat antagonistik sehingga tidak memungkinkan tercapainya suatu kompromi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik. Ciri struktur konflik ini, yakni tak mungkin mengadakan kerja sama, hasil kompetisi akan dinikmati oleh pemenang saja (pihak pemenang akan mendapatkan semuanya, sedangkan pihak yang kalah akan kehilangan semuanya) dan yang dipertaruhkan biasanya menyangkut hal-hal yang dianggap prinsipiil, seperti harga diri, iman kepercayaan, masalah hidup atau mati, dan jabatan penting pemerintahan. Konflik antara penganut iman dan kepercayaan tertentu dengan partai atau kelompok yang menganut ideologi komunis merupakan konflik menang-kalah. Hal ini disebabkan keduanya tidak mungkin mengadakan kompromi dan bekerja sama secara utuh. Sementara itu, pemilihan umum, misalnya pemilihan presiden dan anggota kongres secara langsung di Amerika Serikat yang menggunakan formula pluralitas dalam menentukan siapa yang menjadi pemenang merupakan salah satu contoh tentang konflik menang-kalah.

Konflik menang-menang ialah suatu situasi konflik dalam mana pihak-pihak yang terlibat dalam konflik masih mungkin untuk mengadakan kompromi dan bekerja sama sehingga semua pihak akan mendapatkan bagian dari konflik tersebut. Yang dipertaruhkan dalam situasi konflik biasanya bukan hal-hal yang prinsipiil, tetapi bukan pula hal yang tidak penting. Namun, justru hal itu dianggap penting maka diadakan dialog, kompromi, dan kerja sama yang menguntungkan kedua pihak. Ciri struktur konflik ini, yakni kompromi dan kerja sama, hasil kompetisi akan dinikmati oleh kedua pihak tetapi tidak secara maksimal. Konflik yang terjadi dalam proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara antara pemerintah dan fraksi-fraksi, atau di antara fraksi-fraksi di badan-badan perwakilan rakyat biasanya diselesaikan secara kompromi. Akibatnya, semua pihak berhasil memperjuangkan usulannya, walaupun tidak secara maksimal.

Lalu dipertanyakan pula, apakah suatu kelompok atau individu

akan menggunakan konflik menang-kalah atau konflik menang-menang dalam usaha mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber? Jawaban atas pertanyaan ini sangat bergantung pada sifat yang dipertaruhkan berupa sumber yang hendak didapatkan dan/atau dipertahankan seperti yang dijelaskan di atas.

9.5 Tujuan Konflik

Secara umum ada dua tujuan dasar setiap konflik, yakni mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber. Tujuan konflik untuk mendapatkan sumber-sumber merupakan ciri manusia yang hidup bermasyarakat karena manusia memerlukan sumber-sumber tertentu yang bersifat materiil-jasmaniah maupun spiritual-rohaniah untuk dapat hidup secara layak dan terhormat dalam masyarakat. Yang ingin diperoleh manusia meliputi hal-hal yang sesuai dengan kehendak bebas dan kepentingannya.

Sejumlah anggota masyarakat lebih menekankan pada kebutuhan materiil, seperti proyek-proyek pembangunan, keuntungan berusaha, tanah yang luas, gaji yang tinggi, rumah dengan segala perabotan, dan mobil dengan model yang mutakhir. Lalu sejumlah masyarakat yang lain lebih mementingkan hal-hal yang bersifat nonmateriil, seperti jabatan, kekuasaan, harga diri, status sosial, rasa aman, dan tenteram, dan kebebasan mengekspresikan diri, sedangkan sejumlah anggota masyarakat yang lain justru berupaya keras untuk mendapatkan dan menjaga keseimbangan antara kedua jenis kebutuhan tersebut.

Tujuan konflik untuk mempertahankan sumber-sumber yang selama ini sudah dimiliki juga merupakan kecenderungan hidup manusia. Manusia ingin memelihara sumber-sumber yang menjadi miliknya, dan berupaya mempertahankan dari usaha pihak lain untuk merebut atau mengurangi sumber-sumber tersebut. Yang ingin dipertahankan bukan hanya harga diri, keselamatan hidup, dan keluarganya, tetapi juga wilayah/daerah tempat tinggal, kekayaan, dan kekuasaan yang dimiliki. Tujuan mempertahankan diri tidak menjadi monopoli manusia saja karena binatang sekalipun memiliki watak untuk berupaya mempertahankan diri.

Perbedaan tujuan konflik ini merupakan perbedaan yang bersifat analitis sebab dalam kenyataan jarang terjadi konflik yang bertujuan mendapatkan atau mempertahankan saja. Yang sering terjadi berupa perpaduan keduanya. Dalam hal ini, yang berupaya mendapatkan maupun yang berupaya mempertahankan. Itu sebabnya, mengapa tujuan konflik dirumuskan sebagai mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.

Dalam setiap kasus konflik, pihak-pihak yang terlibat biasanya membuat perhitungan untung dan rugi. Maksudnya, untuk memaksimalkan perolehan dan meminimalkan risiko yang akan

terjadi. Artinya setiap pihak berusaha untuk mendapatkan sebanyak mungkin sumber-sumber tetapi dengan kerugian sekecil mungkin. Yang terakhir ini sesungguhnya menjadi motif atau tujuan mempertahankan sumber yang selama ini dikuasai.

Berdasarkan deskripsi di atas disimpulkan dalam setiap situasi konflik selalu akan bertemu berbagai tujuan. Dengan asumsi ini maka dibuat kategorisasi tujuan konflik sebagai berikut:

1. pihak-pihak yang terlibat dalam konflik memiliki tujuan yang sama, yakni sama-sama berupaya mendapatkan;
2. di satu pihak hendak mendapatkan, sedangkan di pihak lain berupaya keras mempertahankan apa yang dimiliki.

Sebenarnya secara teoretis terdapat satu kemungkinan lain, yaitu yang satu mempertahankan dan yang lain mendapatkan. Namun, kemungkinan ini sama saja dengan situasi konflik yang kedua (b) sehingga tidak relevan dibahas lagi.

Kemungkinan yang pertama, yaitu sama-sama hendak mendapatkan sumber-sumber yang cukup banyak terjadi dalam kenyataan politik. Persaingan untuk mendapatkan jabatan sebagai gubernur atau bupati (apabila pemegang jabatan sebelumnya tidak lagi menjadi calon), dan konflik antara pengusaha produk hutan yang hendak mengusahakan wilayah hutan tertentu dan kelompok pemelihara lingkungan hidup yang berupaya keras mencegah pengrusakan hutan merupakan contoh kemungkinan yang pertama.

Lalu konflik yang terjadi pada Pemilihan Umum tahun 1977, 1982, 1987 dan 1992 antara Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia yang berupaya keras mendapatkan kursi sebanyak-banyaknya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Golongan Karya yang berupaya keras pula mempertahankan kursi mayoritas yang selama ini dipegangnya di DPR dan DPRD, merupakan contoh kemungkinan yang kedua.

Sementara itu, kemungkinan yang ketiga tidak terlalu banyak yang terjadi. Salah satu contoh kemungkinan ketiga, yakni persaingan senjata dan teknologi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet (sebelum runtuhnya negara yang terakhir ini), yang tujuannya sebenarnya sama saja seperti berupaya untuk tetap lebih unggul daripada pihak yang lain. Persaingan itu kerap kali disebut perang dingin. Artinya, kelebihan sumber-sumber yang dipunyai pihak yang satu dianggap sebagai ancaman oleh pihak lain.

9.6 Intensitas Konflik

Konflik yang intens tidak selalu sama artinya dengan konflik yang mengandung kekerasan. Intensitas konflik lebih merujuk pada besarnya energi (ongkos) yang dikeluarkan dan tingkat keterlibatan

partisipan dalam konflik. Sebaliknya, konflik yang mengandung kekerasan lebih merujuk pada akibat konflik daripada sebab-sebabnya. Dalam hal ini, menyangkut senjata yang digunakan oleh pihak-pihak yang berkonflik untuk menyatakan permusuhannya. Sementara itu, dimensi lamanya konflik *(duration)* dapat saja terjadi baik pada konflik yang intens maupun konflik yang mengandung kekerasan karena kekerasan akan dibalas dengan kekerasan sehingga konflik akan terjadi berkepanjangan.

Pertanyaan yang muncul, apakah faktor-faktor yang mempengaruhi intensitas dan *violence* (mengandung kekerasan) tidaknya suatu konflik politik? Jawaban atas pertanyaan ini ada dua aspek. Pertama, segi eksternal. Aspek ini meliputi kondisi organisasi, stratifikasi sosial, kelas, dan kemungkinan perubahan status.[7]

Apabila kondisi organisasi kelompok yang berkonflik secara sah terorganisasikan maka konflik yang terjadi cenderung tanpa kekerasan. Sebaliknya, apabila kelompok yang berkonflik tidak terorganisasikan secara sah maka kemungkinan konflik yang mengandung kekerasan semakin besar. Apabila dari segi stratifikasi sosial ekonomi, pertentangan antara pihak-pihak yang berkonflik mencakup pelbagai jenis, seperti orang desa, wong cilik, dan abangan yang berhadapan dengan orang kota, priayi, dan santri maka konflik cenderung bersifat intens. Sebaliknya, kalau jenis pertentangan hanya satu, misalnya yang satu priayi, sedangkan yang lain *wong cilik* tetapi kedua pihak sama-sama abangan atau santri maka konflik tidak akan intens.

Selain itu, apabila dari segi kelas yang mendominasi dan yang didominasikan pertentangan itu mencakup pelbagai sektor, seperti kelas yang dominan di dalam negara, industri, partai, dan agama berhadapan dengan kelas yang mendominasi di dalam negara, industri, partai, dan agama maka konflik cenderung mengandung kekerasan. Sebaliknya, pertentangan yang bersifat kelas itu terjadi pada satu sektor saja, misalnya di satu pihak menjadi kelas dominan di dalam negara tetapi menjadi kelas yang didominasi di dalam negara namun menjadi kelas yang dominan dalam agama maka konflik tidak mengandung kekerasan. Lalu, apabila kelas yang dominan dalam industri maka konflik cenderung bersifat intens.

Selanjutnya, apabila pihak yang berkonflik memandang kemungkinan perubahan status tidak hanya terjadi bagi keturunannya *(mobilitas intergenerasional)*, tetapi juga bagi diri sendiri *(mobilitas intragenerasional)* maka konflik tidak akan bersifat intens. Sebaliknya, apabila yang bersangkutan menilai tidak mungkin terjadi peningkatan status bagi dirinya dan keturunannya maka konflik tidak saja cenderung intens, tetapi juga mengandung kekerasan.

Kedua, segi internal atau yang dipertanyakan dalam konflik terdapat

dua faktor yang mempengaruhi intensitas suatu konflik, yakni besar-kecilnya sumber-sumber yang diperebutkan, dan besar- kecilnya risiko yang timbul dari konflik tersebut.[8]

Apabila kontestan/pihak yang terlibat dalam konflik memandang sumber-sumber yang diperebutkan begitu besar artinya bagi dirinya maka kemungkinan terjadi konflik yang intens bukan hal yang mustahil. Persepsi kontestan mengenai bertambah-tidaknya sumber-sumber yang diperebutkan, dan kegunaan sumber-sumber yang diperebutkan bagi kontestan merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi pandangan kontestan mengenai besar-kecilnya sumber- sumber yang diperebutkan. Artinya, kalau kontestan menganggap jumlah sumber yang diperebutkan tidak bertambah/tetap maka kemungkinan timbulnya konflik yang intens cukup besar.

Demikian pula, manakala kontestan menilai sumber yang diperebutkan itu bermakna mendalam dan sangat penting bagi hidupnya maka konflik yang intens akan terjadi. Sementara itu, kalau pihak yang terlibat di dalam konflik menilai risiko yang bakal terjadi lebih kecil daripada keuntungan (yang tak selalu dalam arti materiil, tetapi juga nonmateriil) yang akan diperoleh dari konflik maka konflik yang intens bukan tidak mungkin terjadi.

Konflik mengenai tanah yang terjadi di pedesaan Jawa Timur dan Sumatra Utara pada tahun 1979 dapat dijelaskan dalam kerangka pemikiran ini. Para petani (ibu-ibu) dari Desa Siria-ria di Sumatra Utara, dan para petani (bapak-bapak) di Jenggawah, Jawa Timur tidak saja menganggap tanah merupakan sumber yang tidak bertambah bahkan semakin lama semakin sempit, tetapi juga menganggap tanah merupakan sumber kehidupan utama yang menyangkut soal hidup-mati. Oleh karena itu, ketika tanah yang sempit dan sumber hidup utama diambilalih oleh Dinas Kehutanan di Sumatra Utara dan Perusahaan Perkebunan di Jawa Timur maka konflik yang intens atau bersifat kekerasan tidak ayal lagi terjadi.[9]

Sementara itu, konflik yang terjadi dalam badan-badan perwakilan rakyat ketika membahas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan contoh lain yang dapat memperlihatkan intens/tidaknya suatu konflik. Dalam anggaran itu tidak hanya ditetapkan siapa yang menanggung dan berapa besarnya beban yang harus ditanggung, tetapi juga siapa yang akan menerima keuntungan dan berapa jumlahnya.

Negara atau daerah yang memiliki sumber-sumber penerimaan tetap (tidak mengalami peningkatan, bahkan mungkin pengurangan) maka tuntutan suatu kelompok masyarakat untuk memperoleh keringanan beban atau untuk memperoleh keuntungan dari pemerintah akan menciptakan suasana menang-kalah *(zero sum)*. Karena peringanan beban pada suatu kelompok masyarakat akan meningkatkan beban yang harus ditanggung oleh kelompok lain, dan peningkatan keuntungan yang diterima oleh kelompok masyarakat tertentu akan

berarti mengurangi keuntungan yang diterima oleh kelompok lain.

Hal yang dianggap adil ditinjau dari asas keadilan sosial ialah apabila kelompok yang kuat dan berada yang dikenakan beban yang besar tetapi menerima sedikit keuntungan. Untuk sampai pada konsensus ini, jelas memerlukan dialog dan musyawarah yang mendalam yang akan memakan waktu lama. Namun, halnya akan lain apabila pihak yang lemah yang dikenakan beban yang besar dan menerima sedikit keuntungan.

Kalau hal ini berlangsung terus-menerus maka kesenjangan pemilikan sumber-sumber akan semakin lebar. Akibatnya, pada gilirannya konflik yang intens bukan tidak mungkin terjadi. Lain halnya kalau negara atau daerah itu memiliki sumber yang berlimpah dan senantiasa meningkat jumlah dan jenisnya sehingga pengurangan beban dan peningkatan keuntungan pada suatu kelompok tidak selalu berarti peningkatan beban dan pengurangan keuntungan bagi kelompok lain.

Besar-kecilnya risiko yang akan timbul juga menentukan intensitas konflik. Risiko dapat berwujud dana, nyawa, atau paksaan fisik. Apabila kontestan konflik menilai keuntungan yang akan diperoleh lebih besar artinya daripada risiko yang mungkin terjadi maka konflik yang tajam dapat terjadi.

Bagi golongan Islam Fraksi Persatuan Pembangunan di DPR maupun yang baik datang dari luar DPR, yang dipertaruhkan itu menyangkut soal kebenaran agama karena Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perkawinan dianggap mengandung pasal-pasal yang bertentangan dengan ajaran agama sehingga mereka menolak dengan keras RUU itu pada tahun 1973. Itu sebabnya, mengapa golongan Islam (wanita, pemuda, dan alim ulama) berdemonstrasi bahkan sempat menduduki ruang sidang DPR untuk menuntut perubahan pasal-pasal yang bertentangan dengan ajaran Islam. Ketika itu, bagi golongan Islam risiko yang akan timbul seperti ditahan oleh pihak keamanan, atau dituduh melawan pemerintah dengan demonstrasi lebih kecil artinya daripada keuntungan moral yang akan diperoleh apabila tuntutan dipenuhi.

9.7 Pengaturan Konflik

Terlebih dahulu perlu dijelaskan perbedaan tiga istilah agar tidak mengacaukan pemahaman. Ketiga istilah itu berkaitan dengan penyelesaian konflik, pembasmian konflik, dan pengaturan konflik. Penyelesaian konflik *(conflict resolution)* lebih merujuk pada sebab-sebab konflik daripada manifestasi konflik. Dengan asumsi selama ada antagonisme kepentingan dalam masyarakat, konflik selalu terjadi maka konflik tidak pernah dapat diselesaikan. Lalu pembasmian konflik lebih merujuk pada manifestasi konflik daripada sebab-sebab

konflik. Dalam jangka pendek, konflik dapat dibasmi dengan kekerasan, tetapi untuk jangka panjang tidak akan dapat ditumpas. Semakin dibasmi, semakin muncul konflik. Selanjutnya, pengaturan konflik berupa bentuk-bentuk pengendalian lebih diarahkan pada manifestasi konflik daripada sebab-sebab konflik. Dengan asumsi konflik tidak akan dapat diselesaikan dan dibasmi maka konflik dapat diatur saja sehingga konflik tidak mengakibatkan perpecahan masyarakat.

Menurut Ralf Dahrendorf, pengaturan konflik yang efektif sangat bergantung pada tiga faktor.[10] Pertama, kedua pihak harus mengakui kenyataan dan situasi konflik yang terjadi di antara mereka (adanya pengakuan atas kepentingan yang diperjuangkan oleh pihak lain). Kedua, kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan harus terorganisasikan secara rapi, tidak tercerai-berai, dan terkotak-kotak sehingga masing-masing pihak memahami dengan jelas lingkup tuntutan pihak lain. Ketiga, kedua pihak menyepakati aturan main *(rules of the game)* yang menjadi landasan dan pegangan dalam hubungan dan interaksi di antara mereka. Ketika ketiga syarat dipenuhi maka berbagai bentuk pengaturan konflik dapat dibuat dan dilaksanakan.

Lalu Dahrendorf menyebutkan tiga bentuk pengaturan konflik. Pertama, bentuk konsiliasi seperti parlemen atau kuasi-parlemen dalam mana semua pihak berdiskusi dan berdebat secara terbuka dan mendalam untuk mencapai kesepakatan tanpa ada pihak-pihak yang memonopoli pembicaraan atau memaksakan kehendak. Kebanyakan konflik politik disalurkan dan diatur dengan bentuk konsiliasi. Kedua, bentuk mediasi dalam mana kedua pihak sepakat mencari nasihat dari pihak ketiga (seorang mediator berupa tokoh, ahli, atau lembaga tertentu yang dipandang memiliki pengetahuan dan keahlian yang mendalam mengenai hal yang dipertentangkan), tetapi nasihat yang diberikan oleh mediator ini tidak mengikat mereka. Konflik buruh tambang batubara dengan pihak manajemen perusahaan di Amerika Serikat diatur dengan bentuk mediasi, yakni kedua pihak meminta Menteri Perburuhan untuk menunjuk suatu Satuan Tugas yang beranggotakan tokoh-tokoh berpengalaman untuk memberikan nasihat jalan keluar bagi konflik mereka. Selanjutnya, bentuk arbitrasi. Artinya, kedua pihak sepakat untuk mendapatkan keputusan akhir (yang bersifat legal) sebagai jalan keluar konflik pada pihak ketiga sebagai arbitrator. Pengadilan atau lembaga-lembaga arbitrasi lainnya dapat dipilih sebagai arbitrator. Ketiga bentuk pengaturan konflik ini dapat dilaksanakan satu saja atau ketiganya secara bertahap.

Kalau Dahrendorf melihat pengaturan konflik dari segi saluran dan metode maka ilmuwan lain lebih melihat pengaturan konflik yang cenderung bersifat kekerasan *(political violence)* dari segi kebijakan

yang ditempuh pemerintah dalam mengatur perilaku pihak- pihak yang berkonflik.[11] Hal yang terakhir ini dilandasi asumsi terdapat suatu kemampuan untuk memelihara perilaku di dalam batas-batas yang diinginkan atau dalam batas variasi yang dikenal. Selain itu, negara (pemerintah) memiliki kewenangan yang sah dalam melakukan pengendalian konflik politik tersebut.

Menurut Ziegenhagen, pemerintah dapat melakukan salah satu dari tiga kebijakan intervensi sebagai upaya mengendalikan konflik politik, yaitu kemampuan pemaksaan secara fisik *(coercive capacity)* dan ancaman penggunaannya, penggunaan sanksi negatif atas salah satu atau kedua pihak yang berkonflik, dan pengurangan atau penghapusan sanksi negatif.[12] Penerapan kebijakan-kebijakan intervensi ini tentu bervariasi sesuai dengan jenis dan intensitas konflik yang dihadapi oleh setiap pemerintah.

Salah satu faktor yang mempengaruhi kemampuan suatu pemerintah mengurangi konflik politik pada umumnya atau mencegah munculnya konflik politik tertentu ialah pemilikan kapasitas pemaksaan secara fisik. Apabila masyarakat menyadari bahwa pemerintah memiliki kemampuan dan daya paksa yang besar maka kemungkinan konflik politik yang bersifat kekerasan akan berkurang. Kapasitas ini ditandai dengan persentase anggaran pertahanan dari *Gross National Product* (GNP), jumlah personil militer per 10.000 penduduk, jumlah satuan keamanan internal, seperti polisi, mata-mata, aparat penjaga dan penegak keamanan tiap populasi dan tiap kilometer, penggunaan sarana, metode penangkapan dan penyiksaan yang didengar oleh penduduk. Namun, ada juga pendapat yang mengatakan konflik politik terjadi dalam menentukan besarnya anggaran pertahanan dan postur militer. Hal ini perlu ditelaah lebih lanjut dengan penelitian empiris.

Kebijakan intervensi yang kedua untuk mengendalikan konflik politik ialah penggunaan sanksi negatif terhadap pihak-pihak yang melakukan ancaman terhadap pemerintah dan kebijakannya. Kebijakan ini biasanya dimulai dengan mengeluarkan peraturan yang melarang melakukan tindakan tertentu yang dianggap oleh pemerintah sebagai mengganggu ketertiban umum, atau menggoncangkan stabilitas politik dan ekonomi, seperti larangan berdemonstrasi, larangan untuk melakukan mogok, larangan berasosiasi dengan menggunakan ideologi tertentu, larangan untuk melakukan tindakan separatisme, dan larangan mengritik penjabat pemerintah dan kebijakan pemerintah. Siapa saja yang melanggar larangan ini langsung dikenakan tindak penangkapan, penyiksaan, bahkan eksekusi. Apakah tindakan berupa pengenaan sanksi negatif ini efektif dalam arti mampu menghilangkan atau mengurangi konflik? Jawaban atas pertanyaan ini perlu ditelaah lebih mendalam. Namun, untuk sementara dapat dikatakan untuk jangka pendek kebijakan

intervensi ini mungkin berhasil tetapi tidak untuk jangka panjang sebab konflik yang ditindas dengan kekerasan akan melahirkan kekerasan yang berkepanjangan.

Selanjutnya, kebijakan berupa menghilangkan ataupun mengurangi tindakan-tindakan yang bersifat represif di atas. Hal ini dapat dilakukan dengan cara menghapuskan semua larangan di atas ataupun melunakkan larangan-larangan. Selain itu, pelunakan dalam pelaksanaan sanksi negatif. Penghilangan/pengurangan sanksi negatif ini dilakukan karena pertimbangan-pertimbangan berikut:

1 kebijakan berupa pengenaan sanksi negatif dinilai tidak efektif, dan karena itu perlu kebijakan pengaturan lain;

2.konflik politik sudah berkurang karena intervensi maupun faktor-faktor lain sehingga pengenaan sanksi negatif dinilai tak diperlukan lagi; dan

3.konflik politik tetap tidak berkurang seperti yang diharapkan, dan pengurangan atau penghilangan sanksi negatif dinilai sebagai alternatif baru untuk mengurangi konflik politik.

Hal yang terakhir ini dilandasi dengan suatu penilaian ternyata konflik politik terjadi karena pengenaan sanksi negatif. Seperti halnya dengan kedua sanksi kebijakan lain, kebijakan inipun perlu ditelaah lebih lanjut. Dalam hal ini, dipertanyakan, apakah pengurangan sanksi negatif berhasil mengurangi konflik politik jenis tertentu tetapi gagal mengurangi konflik politik jenis yang lain?

Setelah merumuskan pengaturan konflik sebagai prosedur- prosedur pembuatan keputusan, penataan politik, dan sejumlah peraturan yang dianggap mampu mengakomodasikan berbagai kelompok yang antagonistik, Eric Nordlinger menyimpulkan enam cara pengaturan konflik yang pernah diterapkan.[13]

Pertama, koalisi pemerintahan yang stabil di antara partai- partai politik. Koalisi ini melibatkan organisasi-organisasi utama yang berkonflik. Koalisi biasanya dilakukan sebelum pemilihan umum diselenggarakan, seperti Barisan Nasional di Malaysia yang merupakan koalisi di antara partai-partai etnis, seperti *Union Malaysia National Organization;* UMNO atau Organisasi Nasional Melayu Bersatu untuk Melayu, *Malaysia Chinnesse Association;* MCA atau Asosiasi Cina Malaysia untuk Cina, dan *Malaysian Indian Congress;* MIC atau Kongres India Malaysia untuk India.

Kedua, penerapan prinsip proporsionalitas, yaitu posisi-posisi pemerintahan yang terpenting didistribusikan kepada golongan-golongan masyarakat sesuai dengan porsi jumlahnya dalam keseluruhan penduduk. Hal ini diterapkan di Lebanon yang berdasarkan kesepakatan tak tertulis, jabatan presiden diduduki oleh seorang Kristen, jabatan perdana menteri diduduki oleh seorang Muslim Sunni, dan seorang Muslim Syiah menduduki jabatan Ketua Parlemen.

Ketiga, penerapan sistem saling-veto, yaitu suatu keputusan tak akan dapat diambil tanpa disetujui semua pihak yang berkonflik. Hal ini dapat meliputi semua bidang pemerintahan atau berlaku untuk badan legislatif saja seperti yang diterapkan di Belgia. Misalnya, antara golongan penduduk yang berbahasa Belanda dan golongan penduduk yang berbahasa Prancis.

Keempat, para pemimpin kelompok yang berkonflik sepakat untuk tidak melibatkan pemerintah dalam bidang-bidang kebijakan umum yang mempengaruhi nilai-nilai dan kepentingan berbagai kelompok yang berkonflik. Cara *depolitisasi purposive* bahkan diterapkan pada bidang yang lebih luas. Dalam hal ini, setuju tidak menyinggung kemajemukan masyarakat sebagai tema kampanye dalam pemilihan umum, seperti suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) di Indonesia. Cara ini acap kali disebut sebagai *avoidance model* (model menghindarkan konflik).

Kelima, semua pihak yang berkonflik bersedia saling menyesuaikan diri dengan kepentingan dan nilai pihak lain. Kompromi seperti diterapkan di Malaysia antara suku bangsa Melayu dan golongan masyarakat keturunan Cina, atau antara golongan Katolik dan golongan Liberal di Belgia.

Keenam, cara konsesi. Berbeda dengan kompromi yang mengharuskan semua pihak yang berkonflik saling menyesuaikan dengan kepentingan pihak lain, dalam konsesi hanya satu kelompok yang memberikan konsesi. Hal ini dapat berupa kelompok yang terkuat memberi konsesi kepada kelompok yang lemah seperti yang dilakukan oleh golongan Protestan kepada golongan Katolik di Swiss pada tahun 1849, atau konsesi di antara kelompok yang seimbang kekuatannya.

Pertanyaan yang muncul, apakah federalisme merupakan cara pengaturan konflik atau malahan sumber konflik? Federalisme tampaknya cara pengaturan konflik yang berhasil di Amerika Serikat, tetapi menjadi sumber konflik di Nigeria bahkan di negara seperti Kanada, federalisme belum berhasil khususnya karena masih ada keinginan penduduk yang berbahasa Prancis, Quebec untuk mendirikan negara sendiri. Lalu apakah negara kesatuan dengan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab pada pemerintah lokal merupakan cara pengaturan konflik atau malahan sumber konflik?

9.8 Konflik Dan Proses Politik

Konflik merupakan gejala serba-hadir dalam kehidupan manusia bermasyarakat dan bernegara. Sementara itu, salah satu dimensi penting proses politik ialah penyelesaian konflik yang melibatkan pemerintah. Proses "penyelesaian" konflik politik yang tak bersifat

kekerasan dibagi menjadi tiga tahap. Adapun ketiga tahap ini meliputi tahap politisasi dan/atau koalisi, tahap pembuatan keputusan, dan tahap pelaksanaan dan integrasi.[14]

Apabila dalam masyarakat terdapat konflik politik di antara berbagai pihak, dengan segala motivasi yang mendorongnya maka masing-masing pihak akan berupaya merumuskan dan mengajukan tuntutan kepada pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik. Agar tuntutan mendapat perhatian dari pemerintah, lalu para kontestan akan berusaha mengadakan politisasi. Artinya, memasyarakatkan tuntutannya melalui berbagai media komunikasi sehingga menjadi "isu politik". Dengan kata lain, menjadi bahan pembicaraan di kalangan pengemuka pendapat *(opinion leader)* maupun di kalangan pemerintah. Dalam tahap ini, setiap kontestan akan mengadakan perhitungan mengenai cara yang paling efektif untuk memperjuangkan tuntutannya, yakni apakah dengan mengadakan koalisi dengan pihak lain atau cukup memperjuangkannya sendirian? Hal ini perlu dipertimbangkan karena untuk memperjuangkan suatu tuntutan jelas memerlukan dana, waktu, keterampilan, strategi, dukungan massa, dan sumber-sumber lain yang mungkin hanya dapat dipenuhi apabila berkoalisi dengan kelompok lain yang memiliki kepentingan yang sama dengannya atau bersimpati pada tuntutannya.

Setelah diputuskan untuk berkoalisi atau tidak, langkah selanjutnya berusaha untuk mempengaruhi pembuat keputusan politik, agar yang terakhir ini mengabulkan tuntutannya. Pemerintah selaku pembuat keputusan politik tentu tidak begitu saja menerima tuntutan dari masyarakat. Dalam hal ini terdapat dua kemungkinan ketika menanggapi tuntutan berbagai kelompok dalam masyarakat.

Kemungkinan pertama menolak tuntutan dengan tiga alasan utama, yaitu:

1. tuntutan kelompok masyarakat tidak menyenangkan dirinya (alasan subjektif);
2. tuntutan kelompok masyarakat menempati urutan prioritas yang rendah (alasan pragmatik); dan
3. tuntutan kelompok masyarakat bertentangan dengan ideologi bangsa (alasan konstitusi).

Penolakan suatu tuntutan dapat secara menyeluruh atau sebagian saja artinya, ada kemungkinan suatu tuntutan masyarakat dianggap oleh pemerintah sebagai bertentangan dengan ideologi bangsa maka pemerintah akan menolak seluruh tuntutan. Sebaliknya, kalau tuntutan itu pada dasarnya dapat diterima, tetapi mengingat anggaran yang ada terbatas maka kemungkinan sebagian saja dari tuntutan itu ditolak pemerintah.

Kemungkinan kedua, menerima tuntutan kelompok masyarakat secara tuntas maupun secara marginal. Yang dimaksud dengan

menerima secara tuntas ialah keputusan yang dibuat pemerintah dalam menanggapi suatu tuntutan masyarakat dapat menyelesaikan konflik secara menyeluruh dan mengakar. Lalu yang dimaksud dengan menerima secara marginal ialah keputusan yang dibuat pemerintah dalam menanggapi suatu tuntutan hanya menyelesaikan "pinggir-pinggir" permasalahan sehingga tidak mampu menyelesaikan suatu konflik secara tuntas. Hal ini akan dibahas dalam bab keputusan politik.

Apabila pemerintah menerima sebagian atau seluruh tuntutan berbagai kelompok yang berkonflik dalam masyarakat maka tahap berikut melaksanakan keputusan itu dalam kenyataan politik. Hal ini disebabkan keputusan tanpa pelaksanaan secara nyata dalam wujud alokasi anggaran ataupun dalam wujud penegakkan hukum oleh aparat yang berwenang tidak akan dapat menyelesaikan konflik. Apalagi birokrasi sebagai aparat pelaksana kebijakan pemerintah memainkan peranan utama secara kongkret untuk menyelesaikan konflik dalam masyarakat.

Suatu keputusan politik lebih menguntungkan lapisan bawah masyarakat adakalanya berarti pengenaan beban yang lebih besar dan pengurangan keuntungan bagi lapisan atas masyarakat. Hal ini berakibat dapat menimbulkan ketegangan karena lapisan atas memiliki sarana lebih banyak untuk mengeluh dan mengritik tindakan pemerintah. Untuk mengatasi ketegangan yang tidak hanya dapat mengurangi dukungan kepada pemerintah, tetapi juga dapat menimbulkan perpecahan dalam masyarakat, lalu pemerintah akan berusaha mengintegrasikan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik agar menerima keputusan pemerintah dengan berbagai langkah pendekatan.

Imbauan dan persuasi untuk meyakinkan lapisan atas masyarakat bahwa membantu meningkatkan kualitas hidup lapisan bawah masyarakat, pada akhirnya menguntungkan masyarakat secara keseluruhan (memperkuat sistem politik), dan menguntungkan lapisan atas. Hal ini merupakan salah satu pendekatan. Cara lain dengan mengenakan beban yang lebih tinggi dan mengurangi keuntungan dalam sektor tertentu, tetapi mengurangi beban dan meningkatkan keuntungan pada sektor lain. Jadi, pelaksanaan suatu keputusan politik harus diikuti dengan langkah-langkah meniadakan ketegangan sehingga integrasi politik tetap terjamin.

Akan tetapi, kadangkala suatu keputusan yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah tidak mampu menyelesaikan konflik secara tuntaskarena sebagian pihak tetap tidak puas atas keputusan yang dibuat pemerintah sehingga tuntutan dan konflik terus- menerus dilanjutkan atau dimulai dari awal lagi. Sementara itu, suatu keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah dalam selang waktu berikutnya justru berhasil menimbulkan sejumlah

perubahan sosial, ekonomi, dan politik. Misalnya, lapisan bawah meningkat menjadi lapisan menengah. Perubahan- perubahan ini pada gilirannya menimbulkan harapan-harapan baru dan tuntutan-tuntutan baru sehingga muncul konflik-konflik baru dengan jenis, intensitas dan lamanya yang berbeda. Keputusan yang terakhir ini disebut umpan-balik *(feedback)*.

Catatan Kaki

1. Ralf Dahrendorf. 1969. "Conflict Groups, Group Conflicts, and Social Change," dalam Peter dan Sonya Orleas, eds. Social Structure and Social Process: An Introductory Readers. Boston: Ilyn and Bacon. Hlm. 437.
2. Lewis Coser. 1956. The Function of Social Conflict. New York: A Free Press Paperback. Hlm. 80.
3. Nasikun. 1974. Sebuah Pendekatan untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia. Yogyakarta: Fakultas Sospol UGM. Hlm. 30-31.
4. Paul Conn. Conflict and Decision Making: An Introduction to Political Science. New York: Harper & Row Publisher. Hlm. 30-31.
5. Conn. Op. cit. Hlm. 15-20.
6. Ralf Dahrendorf. 1959. Class and Class Conflict in Industrial Society. Stanford, Cal.: Stanford University Press. Hlm. 210-223.
7. Bandingkan dengan Dahrendorf. Op. cit. Hlm. 440-441.
8. Majalah Berita Mingguan. 11 Agustus 1979. Tempo.
9. Dahrendorf. Op. cit. Hlm. 225-226.
10. Dahrendorf. Op. cit. Hlm. 228-230.
11. Eduard A. Ziegenhagen. 1986. The Regulation of Political Conflict. New York: Praeger.
12. Ziegenhagen. Ibid. Hlm. 6-13.
13. Eric A. Nordlinger. 1972. Conflict Regulation in Divided Societies. Center for International Affairs, Harvard University. Hlm. 21-33.
14. Conn. Op. cit. Hlm. 63-64.

BAB 10
PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

10.1 Pengantar

Seluruh kegiatan politik berlangsung dalam suatu "sistem". Sistem politik ini bukan suatu tempat yang jelas batas teritorialnya. Namun, sistem politik merupakan suatu konstruksi analisis, yaitu suatu istilah yang digunakan untuk memudahkan analisis atas berbagai hal yang kongkret. Politik dipandang sebagai sistem karena politik merupakan interaksi antarunsur. Unsur yang satu dengan unsur yang lain saling berkaitan. Seluruh interaksi dan interdependensi dimaksudkan untuk mencapai tujuan sistem, memelihara dirinya, serta menyesuaikan dirinya dengan perubahan yang sesuai dengan tuntutan zaman.

Yang membedakan antara sistem politik dari sistem yang lain ialah pola-pola interaksi yang dalam sistem politik melibatkan kekuasaan dan kewenangan. Apa yang diputuskan melalui proses politik mempunyai kekuatan mengikat (otoritatif). Unsur utama sistem politik ialah pemerintah yang diberikan kewenangan memonopoli penggunaan paksaan fisik sesuai dengan undang-undang. Walaupun demikian, selain faktor kekuasaan dan kewenangan yang otoritatif, sistem politik memiliki batas yang bersifat analitis dengan sistem sosial yang lain.

Sebelum tahun 1960-an yang dipelajari dalam ilmu politik terfokus pada kegiatan pemerintah. Namun, sejak tahun 1960-an para ahli melihat kegiatan politik juga berlangsung dalam masyarakat (di luar pemerintah), seperti partai politik, kelompok kepentingan, pers, dan golongan masyarakat yang lain. Bahkan pemimpin pemerintahan berasal dari masyarakat melalui pemilihan umum.Kebijakan umum yang dirumuskan merupakan hasil interaksi dengan berbagai organisasi, kelompok, dan golongan dalam masyarakat. Itu sebabnya, mengapa politik dirumuskan sebagai interaksi antara pemerintah dan masyarakat.

10.2 Pemerintah

Pemerintah *(government)* secara etimologis berasal dari kata Yunani, *kubernan* atau *nakhoda kapal.* Artinya, menatap ke depan. Lalu "memerintah" berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan

untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.

Oleh karena itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara. Sementara itu, istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.

Yang dimaksud dengan tugas ialah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Maksudnya, setiap masyarakat- negara memiliki tujuan yang hendak dicapai. Tujuan sifatnya statis, sedangkan tugas sifatnya dinamis. Seseorang untuk melaksanakan tugas harus mempunyai kewenangan, yakni hak untuk melaksanakan tugas. Tugas dan kewenangan negara disebut fungsi negara.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsi).[1]

Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.

Segala kegiatan yang terorganisasikan berarti kegiatan- kegiatan yang memenuhi syarat-syarat organisasi. Artinya, kelompok manusia yang mempunyai tujuan bersama, yang dapat dilakukan dengan bekerja sama. Lalu agar kerja sama itu berjalan dengan baik maka diadakan pembagian kerja di bawah satu pimpinan. Pengertian *bersumber pada kedaulatan* ialah bersumber pada pemegang kedaulatan dalam negara, misalnya rakyat yang memegang kedaulatan di Indonesia. Selanjutnya *berlandaskan pada dasar negara* berarti semua kegiatan pemerintahan dilandasi ideologi dan falsafah negara, misalnya Pancasila dan UUD 1945 di Indonesia. Mengenai *rakyat* berarti semua warga negara yang bersangkutan. Tentang *wilayah* berarti seluruh wilayah negara yang bersangkutan yang mencakup darat, laut, dan udara sesuai dengan batas-batas yang diakui dunia internasional. Akhirnya, *tujuan negara* berarti kegiatan pemerintahan diarahkan untuk mencapai tujuan masyarakat- negara yang disepakati bersama, umpamanya Indonesia mempunyai empat tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

Ditinjau dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Lalu ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara. Menurut ketiga batasan di atas dapatlah disimpulkan pemerintahan merupakan segala kegiatan yang

berkaitan dengan tugas dan kewenangan negara (fungsi negara). Yang melaksanakan tugas dan kewenangan negara ialah pemerintah.

Sehubungan dengan pengertian pemerintahan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan fungsi negara maka perlu dikemukakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif, dan judikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi fungsi eksekutif saja. Demikian pula dengan pengertian pemerintah dalam arti luas yang berarti seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, sedangkan pemerintah dalam arti sempit menyangkut aparat eksekutif, yakni kepala pemerintahan dan kabinetnya.

10.2.1 Kesatuan dan Republik

Berkaitan dengan pengertian pemerintahan dan pemerintah maka relevan pula dibahas tentang bentuk susunan negara dan bentuk negara. Bentuk susunan negara dibagi dua, yaitu kesatuan *(unitaris)* dan federasi (negara serikat).

Sistem federasi merupakan penggabungan bagian-bagian menjadi satu tanpa meninggalkan atau menghapuskan ciri khas masing-masing bagian. Dalam negara federasi terdapat sejumlah negara bagian yang sepakat bergabung menjadi satu negara serikat dengan sejumlah tugas dan kewenangan tertentu. Negara-negara bagian itu menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal, sedangkan urusan-urusan lain tetap menjadi kewenangan negara bagian.

Pada dasarnya dalam negara kesatuan ada satu negara dengan suatu pemerintah pusat yang memiliki seluruh tugas dan kewenangan negara. Apabila di dalam negara kesatuan terdapat sejumlah pemerintah lokal yang otonom maka tugas dan kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri (otonomi) berasal dari pemerintah pusat. Jika di dalam negara federasi, pemerintah negara bagian bukan bawahan dan tidak bertanggung jawab pada pemerintah federal maka dalam negara kesatuan pemerintah lokal tunduk dan bertanggung jawab pada pemerintah pusat.

Sementara itu, bentuk negara dibedakan menjadi republik dan kerajaan. Faktor utama yang membedakan kedua bentuk negara ialah proses penetapan kepala negaranya. Apabila kepala negara ditetapkan berdasarkan keturunan atau pewarisan maka bentuk negara disebut monarki atau kerajaan.

Sebutan bagi kepala negara kerajaan bervariasi, seperti ratu atau raja, kaisar, dan sultan. Penetapan kepala negara yang dilakukan dengan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat yang berhak memilih maupun secara tidak langsung oleh para wakil rakyat yang

dipilih oleh rakyat yang berhak memilih maka bentuk negara ini disebut republik. Sebutan kepala negara ini (biasanya) ialah presiden.

10.2.2 Kabinet Parlementer dan Presidensial

Berikut ini dijelaskan perbedaan sistem kabinet parlementer (pemerintahan parlementer) dengan sistem kabinet presidensial (pemerintahan presidensial) dalam bentuk "tipe ideal" yang diwakili negara Inggris (parlementer) dan Amerika Serikat (presidensial). Negara-negara lain menempuh sistem lain yang merupakan variasi dan modifikasi kedua sistem. Adapun ciri-ciri dasar sistem kabinet parlementer seperti berikut ini.[2]

Pertama, parlemen merupakan satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh warga negara yang berhak memilih melalui pemilihan umum. Kedua, anggota dan pemimpin kabinet (perdana menteri) dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan fungsi dan kewenangan eksekutif. Sebagian besar atau seluruh anggota kabinet biasanya juga menjadi anggota parlemen sehingga mereka memiliki fungsi ganda, yakni legislatif dan eksekutif. Hal ini berarti yang memerintah adalah partai yang memenangkan pemilihan umum atau koalisi partai-partai manakala tidak ada satu partai yang mencapai suara mayoritas. Ketiga, kabinet dapat bertahan sepanjang mendapat dukungan mayoritas dari parlemen. Hal ini berarti parlemen dapat menjatuhkan kabinet manakala mayoritas parlemen memberikan "mosi tidak percaya" kepada kabinet. Keempat, manakala kebijakannya tidak mendapat dukungan dari parlemen, perdana menteri dapat membubarkan parlemen, lalu menetapkan waktu penyelenggaraan pemilihan umum untuk membentuk parlemen yang baru. Kelima, fungsi kepala pemerintahan (perdana menteri) dan fungsi kepala negara (presiden, raja) dilaksanakan oleh orang yang berlainan.

Sistem kabinet parlementer mempunyai kelebihan dan kelemahan. Kelebihan sistem ini ialah suatu permasalahan dapat ditangani secara tuntas melalui pembuatan kebijakan umum (undang-undang) yang bersifat komprehensif karena kekuasaan legislatif dan eksekutif berada pada satu partai. Keuntungan kedua, garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum sangat jelas sehingga dalam pemilihan umum para pemilih dengan jelas mengetahui, siapa yang harus dicela atau dipuji dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lalu kelemahan yang muncul dari sistem ini ialah apabila terdapat suatu kabinet yang cenderung mengendalikan parlemen. Mengapa demikian?

Hal itu disebabkan dengan posisi penting yang dipegang perdana menteri dan anggota kabinet yang lain dalam partai, yang

memungkinkan mereka mempengaruhi isi kebijakan partai yang harus dilaksanakan dengan semua anggota partai di parlemen maupun di eksekutif. Selain itu, anggota parlemen yang menjadi anggota kabinet biasanya merupakan tokoh-tokoh yang berpengaruh di parlemen.

Dengan demikian, karena posisi mereka dalam partai dan pengaruh mereka di parlemen, kabinet akan dengan mudah mendominasi parlemen. Hal lain yang menjadi ciri pemerintahan parlementer ialah parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman dalam membahas berbagai permasalahan dalam parlemen sesuai dengan bidang komisinya masing-masing merupakan bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif yang lain.

Dalam sistem kabinet presidensial, lembaga legislatif, dan eksekutif memiliki kedudukan yang independen, sedangkan pemegang kewenangan dipilih oleh rakyat secara terpisah. Lembaga legislatif maupun eksekutif mempunyai kewenangan membuat undang- undang, tetapi yang satu harus mendapatkan persetujuan dari yang lain sehingga setiap undang-undang merupakan hasil kesepakatan kedua pihak.

Seperti halnya dalam sistem kabinet parlementer, ikatan partai dapat mendorong timbulnya kerja sama antara pemegang kewenangan legislatif dan eksekutif. Namun, ikatan partai lebih longgar pada kabinet presidensial karena masing-masing pihak khususnya para anggota badan legislatif sangat bergantung pada konstituennya. Dengan kata lain, dalam pemerintahan presidensial, ikatan partai sama pentingnya dengan hubungan baik terhadap para pemilihnya.

Berikut ini diuraikan ciri-ciri pemerintahan presidensial.3 Pertama, kepemimpinan dalam melaksanakan kebijakan (administrasi) lebih jelas pada sistem presidensial, yakni di tangan presiden, daripada dalam kabinet parlementer, tetapi siapa yang bertanggung jawab dalam pembuatan kebijakan lebih jelas pada kabinet parlementer dibandingkan dengan kabinet presidensial. Kedua, kebijakan yang bersifat komprehensif jarang dapat dibuat karena legislatif dan eksekutif mempunyai kedudukan yang terpisah (seseorang tidak dapat mempunyai fungsi ganda), ikatan partai yang longgar, dan kemungkinan kedua badan ini didominasikan oleh partai yang berbeda. Ketiga, jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara berada pada satu tangan. Keempat, legislatif bukan tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif, yang dapat diisi dari berbagai sumber termasuk legislatif.

Uraian berikutnya berkaitan dengan fungsi presiden. Pada sistem kabinet presidensial fungsi seorang presiden mencakup bidang yang luas. Pertama, sebagai kepala negara. Ia melaksanakan fungsi simbolis dan seremonial mewakili bangsa-negara. Kedua, sebagai kepala eksekutif. Ia memimpin kabinet dan birokrasi dalam melaksanakan

kebijakan umum. Ketiga, sebagai kepala legislatif. Ia mengajukan rancangan undang-undang kepada badan perwakilan rakyat, dan berusaha meyakinkan para wakil rakyat untuk menerima rancangan kebijakannya. Keempat, sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Kelima, sebagai pemimpin dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri. Keenam, sebagai pemimpin partai.

10.3 Fungsi - Fungsi Pemerintahan

Fungsi-fungsi negara (pemerintahan) dilakukan dengan beberapa struktur yang tidak tergantung satu sama lain. Selain itu, fungsi ini dapat dilakukan dengan satu struktur. Secara teoretis terdapat dua kemungkinan pelaksanaan fungsi negara, yakni "pemusatan fungsi-fungsi negara" pada satu tangan atau struktur dan "pemencaran fungsi-fungsi negara" kepada beberapa organ atau struktur pemerintahan.

Pemusatan fungsi-fungsi negara pada satu struktur biasanya ditemui pada seorang diktator atau kerajaan absolut ketika semua tugas dan kewenangan negara dipegang dengan satu tangan. Pemegangnya dapat saja menugaskan beberapa fungsinya secara vertikal ke bawah, tetapi semua bagian di bawahnya tunduk dan bertanggung jawab kepada organ yang satu.

Pemencaran fungsi-fungsi negara dapat berwujud "pembagian fungsi" dan dapat berupa "pemisahan fungsi". Pembagian fungsi negara berarti pemencaran fungsi negara pada berbagai struktur pemerintahan yang satu dan yang lain mempunyai hubungan sederajat, tidak saling membawahkan, tetapi berhubungan secara fungsional dalam usaha bersama mencapai tujuan negara. Lalu pemisahan fungsi negara berarti pemencaran fungsi negara kepada beberapa struktur pemerintahan yang satu sama lain terpisah dan berdiri sendiri, tetapi yang satu melakukan kontrol terhadap yang lain sebagai pengimbang *(check and balance)*.

Di samping itu, pemencaran fungsi negara dapat dilakukan secara horisontal maupun secara vertikal. Kedua bentuk pemencaran fungsi negara di atas pada dasarnya merupakan pemencaran secara horisontal, atau acap kali disebut pemencaran secara fungsional (pembagian kekuasaan).[4]

Salah satu struktur pemerintahan yang mendapatkan fungsi itu dalam rangka pembagian maupun pemisahan mungkin mendelegasikan sebagian tugas dan kewenangannya kepada daerah tingkat yang lebih rendah. Hal ini dinamakan pemencaran fungsi negara secara vertikal, atau disebut pemencaran secara teritorial (pembagian kekuasaan secara teritorial).[5]

Pemencaran fungsi negara secara teritorial dibedakan menjadi tiga,

yaitu sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi. Dalam asas sentralisasi, pemerintah lokal yang menerima tugas dan kewenangan negara merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, bertanggung jawab penuh kepada pemerintah pusat. Apabila pemerintah lokal yang menerima tugas dan kewenangan negara itu, selain tetap tunduk dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat, tetapi memiliki sejumlah keleluasaan dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan (sesuai dengan karakteristik daerah) maka pemencaran fungsi ini disebut dekonsentrasi. Lalu yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pemencaran fungsi negara kepada pemerintah lokal yang berhak mengurus rumah tangga sendiri (otonomi). Pemerintah lokal yang memiliki otonomi ini menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan tugas dan kewenangan yang secara terinci diserahkan oleh pemerintah pusat, tetapi ia tidak bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Karena fungsi itu berasal dari pemerintah pusat maka pemerintah pusat dengan alasan yang secara hukum dan politik dapat dipertanggungjawabkan dapat saja mencabut sebagian atau seluruh fungsi yang otonom tersebut.

Dalam hal ini, orang biasanya berpaling kepada Montesquieu yang berkaitan dengan fungsi negara. Filosof berkebangsaan Prancis ini membagi tugas dan kewenangan negara ke dalam tiga jenis, yaitu legislatif, eksekutif, dan judikatif.

Ketiga istilah ini mengandung kelemahan karena mempunyai pengertian struktur mapan yang terspesialisasikan untuk melaksanakannya, dan proses yang eksplisit untuk melaksanakannya. Sebaliknya, pada pelbagai masyarakat fungsi itu tidak dilaksanakan oleh satu struktur, dan adakalanya prosedur pelaksanaannya cenderung bersifat informal.

Oleh karena itu, lebih tepat digunakan pembagian fungsi yang dikemukakan oleh Almond. Ia membagi fungsi pemerintahan menjadi tiga, dengan menggunakan istilah peraturan, yaitu pembuatan peraturan *(rule making)*, penerapan peraturan *(ruling application)*, dan penghakiman peraturan *(rule adjudication)*.[6]

Peraturan berarti keputusan politik karena semua keputusan politik biasanya dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan ataupun instruksi presiden, keputusan menteri, peraturan daerah, dan peraturan desa.

Sebagaimana dikemukakan oleh Almond, pembagian fungsi itu cenderung bersifat multifungsional. Artinya, satu fungsi dapat dilaksanakan oleh lebih dari satu struktur, sebaliknya satu struktur dapat melaksanakan lebih dari satu fungsi.

Berikut ini dijelaskan fungsi pembuatan peraturan yang diselenggarakan oleh badan-badan perwakilan rakyat, fungsi

penerapan peraturan yang diselenggarakan oleh pemerintah (kabinet) dan birokrasi, dan fungsi penghakiman (penegakkan) peraturan yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga peradilan.

10.4 Perwakilan Rakyat

Pada bab keenam juga digunakan konsep sistem perwakilan kepentingan yang pengertiannya berbeda dengan konsep perwakilan rakyat. Dalam sistem perwakilan kepentingan, yang diwakili adalah kelompok masyarakat yang memiliki kepentingan yang sama tanpa terikat pada batas-batas wilayah administrasi politik, sedangkan yang mewakili adalah kelompok yang terorganisasikan.

Dalam perwakilan rakyat, yang diwakili adalah sejumlah warga negara yang bertempat tinggal di suatu daerah atau distrik tertentu. Hal ini mencakup berbagai kepentingan, sedangkan yang mewakili adalah seorang atau lebih wakil rakyat yang bergabung ke dalam satu atau lebih partai politik. Apabila dalam sistem perwakilan kepentingan seseorang mewakilkan kepentingannya dengan menjadi anggota aktif organisasi/kelompok kepentingan maka dalam perwakilan rakyat seorang warga negara mewakilkan dirinya sebagai yang berdaulat kepada seorang calon wakil rakyat atau partai politik yang dipercayainya melalui pemilihan umum. Tiada perwakilan rakyat tanpa pemilihan umum.

Pertanyaan yang perlu dijawab akan berkaitan dengan bagaimanakah hubungan antara yang diwakili dan yang mewakili? Dari segi keterikatan antara wakil rakyat dan keinginan rakyat yang diwakili, konsep perwakilan dibedakan menjadi dua tipe.[7]

Pertama, p rwakilan tipe delegasi (mandat), yang berpendirian wakil rakyat merupakan corong keinginan rakyat. Ia harus menyuarakan apa saja keinginan rakyat yang diwakili. Wakil rakyat sangat terikat dengan keinginan rakyat yang diwakili. Ia sama sekali tidak memiliki kebebasan untuk berbicara lain daripada apa yang dikehendaki konstituennya. Fungsi wakil rakyat menurut tipe perwakilan ini menyuarakan pendapat dan keinginan para pemilih, dan memperjuangkan kepentingan para pemilihnya. Keinginan konstituennya dapat diketahui melalui kontak langsung yang secara periodik dilakukan atau melalui surat-menyurat. Keinginan yang harus diikuti wakil rakyat ialah suara mayoritas konstituen. Apabila dalam suatu pemungutan suara (pengambilan keputusan), ia tidak sependapat dengan keinginan para pemilihnya maka ia hanya mempunyai dua pilihan, yakni mengikuti keinginan para pemilih atau mengundurkan diri.[8]

Kedua, perwakilan tipe trustee (independen) berpendirian wakil rakyat dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan memiliki kemampuan mempertimbangkan secara baik (*good judg-*

ment). Oleh karena itu, untuk dapat melaksanakan hal ini wakil rakyat memerlukan kebebasan dalam berpikir dan bertindak. Selain itu, tipe perwakilan ini berpandangan tugas wakil rakyat adalah memperjuangkan kepentingan nasional.[9]

Dengan demikian, manakala terdapat pertentangan antara keinginan lokal atau para pemilih dan kepentingan nasional maka ia harus memihak kepada kepentingan nasional. Jadi, keinginan para pemilih tetap ikut dipertimbangkan tetapi tidak mengikat. Tipe perwakilan ini disebut *trustee* karena wakil rakyat dipercaya sebagai pemegang kekuasaan. Setelah mempercayakan kekuasaan kepada wakilnya melalui pemilihan umum, dan para pemilih tidak lagi mempunyai kekuasaan sampai pada pemilihan berikutnya. Secara implisit terkandung penilaian bahwa wakil rakyat memiliki kemampuan politik yang lebih tinggi daripada para pemilihnya.

Dalam kenyataan dapat dikatakan kedua tipe perwakilan ini jarang diterapkan secara murni. Amerika Serikat yang dikenal sebagai penganut individualisme, dan anggota Kongres (Senat dan DPR) tidak selalu mengikuti begitu saja keinginan konstituensinya. Para wakil rakyat di Amerika Serikat biasanya sangat memperhatikan keinginan konstituennya pada dua hal, yakni menjelang pemilihan kembali, dan pada permasalahan yang secara langsung menyangkut kehidupan pemilihnya. Di luar itu para wakil rakyat menggunakan pertimbangan sendiri, apakah itu sesuai dengan kebijakan partai, keinginan pemberi dana kampanye pemilihan, ataupun demi kepentingan nasional? Demikian pula para wakil rakyat dalam tipe perwakilan trustee tidak jarang justru sebagai corong partai atau memperjuangkan kepentingan golongan tertentu.

Pandangan lain dari kedua tipe perwakilan berkaitan dengan peranan partai politik. Pertama, pandangan yang mengatakan wakil rakyat melaksanakan fungsinya sesuai dengan program partai. Kedua, partai merupakan penghubung antara kepentingan lokal dan kepentingan nasional sehingga memilih partai tertentu berarti mendukung program nasional yang diperjuangkan oleh partai politik. Dengan melaksanakan program partai, wakil rakyat melaksanakan kepentingan nasional. Ketiga, apa yang diperjuangkan oleh suatu partai politik tidak selalu menyangkut kepentingan nasional. Oleh karena itu, wakil rakyat sebagian terikat pada program partai sebagian lagi ditentukan dengan pertimbangan demi kepentingan nasional. Keempat, pandangan yang membedakan perwakilan rakyat dari segi kepentingan siapa yang diperjuangkan oleh wakil rakyat atau yang didahulukan oleh wakil rakyat, yakni kepentingan daerah (distrik) atau kepentingan nasional (bangsa- negara).

Apabila suatu masyarakat lebih besar dari sekadar jaringan keluarga luas maka tujuan dan nilai-nilai akan dapat dicapai melalui peraturan

yang mengikat yang dikenakan terhadap setiap anggota masyarakat. *Makin besar jumlah penduduk, makin luas wilayah negara, dan makin majemuk suatu masyarakata baik dari segi kultural maupun sosial-ekonomi maka makin kompleks pula fungsi pembuatan dan penegakkan peraturan.* Sejak abad keduapuluh, di mana-mana di dunia ini masyarakat melihat pemerintah sebagai sumber jalan keluar atau permasalahan yang dihadapinya.

Masyarakat yang semakin terpolitisasikan (semakin tinggi pengetahuan politiknya dan semakin luas minatnya terhadap politik) cenderung memandang pemerintah sebagai yang bertanggung jawab atas permasalahan yang dihadapi manusia. Dalam masyarakat ini, pemerintah (legislatif dan eksekutif) berfungsi menanggapi berbagai tuntutan dari berbagai golongan masyarakat. Selanjutnya merumuskan suatu kebijakan umum (undang-undang) yang sedikit banyak sesuai dengan tuntutan masyarakat. Yang paling langsung berhubungan dengan berbagai tuntutan masyarakat ialah para wakil rakyat yang duduk dalam lembaga legislatif (badan perwakilan rakyat). Walaupun eksekutif juga memiliki kewenangan mengajukan rancangan kebijakan umum, namun persetujuan wakil-wakil rakyat mutlak diperlukan. Tidak ada undang-undang tanpa melalui pembahasan dan persetujuan badan perwakilan rakyat.

Adapun fungsi badan perwakilan rakyat (legislatif) dapat dirumuskan secara umum sebagai berikut. Pertama, membuat undang-undang bersama-sama dengan pihak eksekutif. Baik badan perwakilan rakyat maupun pihak eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang- undang, tetapi tetap harus dibicarakan dengan mitra kerjanya. Di Amerika Serikat, veto Presiden terhadap rancangan undang-undang yang disetujui Kongres (Senat dan DPR) dapat dibatalkan Kongres apabila mayoritas anggota Kongres menyetujui (over rule). Kedua, menyusun anggaran penerimaan dan belanja negara. Ketiga, mengawasi pelaksanaan undang-undang dan penerimaan dan penggunaan anggaran negara. Keempat, memilih, menyetujui atau mengusulkan seorang atau lebih penjabat negara seperti yang dikehendaki oleh konstitusi atau undang-undang.

Guna melaksanakan fungsi ini maka para anggota badan perwakilan rakyat memiliki sejumlah hak, yakni hak prakarsa, hak anggaran, hak interpelasi, hak angket, dan hak mengajukan pertanyaan.

10.4.1 Sistem Pemilihan Umum

Konsep yang berkaitan erat dengan badan perwakilan rakyat ialah berupa sistem pemilihan umum. Hal ini disebabkan salah satu fungsi sistem pemilihan umum ialah mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan. Oleh karena itu, berikut ini diuraikan sistem pemilihan

umum.

Setiap sistem pemilihan umum, yang biasanya diatur dalam peraturan perundang-undangan, setidak-tidaknya mengandung tiga variabel pokok, yaitu penyuaraan *(balloting),* distrik pemilihan *(electoral district),* dan formula pemilihan.[10]

Pertama, penyuaraan. Artinya, tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak dalam memberikan suara. Apakah pemilih diperkenankan memilih salah satu alternatif *(categorical)* atau pemilih diperkenankan mendistribusikan suaranya kepada beberapa alternatif sesuai dengan peringkat yang dikehendaki *(ordinal).* Pilihan yang dihadapi pemilih terdiri atas tiga kemungkinan, yakni memilih partai, memilih calon, atau keduanya (partai politik dengan daftar calonnya). Variabel penyuaraan ini terdapat di negara-negara yang menganut sistem politik demokrasi yang menjamin kemajemukan *(pluralism),* sedangkan pemilihan umum di negara-negara komunis tidak mempunyai alternatif terhadap partai politik ataupun calon. Dalam sistem politik yang terakhir ini, pemilih dihadapkan pada seorang calon dari satu partai sehingga pemilih menentukan "ya" atau "tidak" terhadap calon tunggal.

Kedua, daerah pemilihan *(electorate district).* Artinya, ketentuan yang mengatur berapa jumlah kursi wakil rakyat untuk setiap daerah pemilihan. Apakah satu kursi per distrik *(single member district)* atau lebih dari satu kursi per daerah pemilihan. Dalam menentukan daerah pemilihan ini setidak-tidaknya dua faktor selalu dipertimbangkan, yakni wilayah administrasi pemerintahan dan jumlah penduduk.

Amerika Serikat mempertimbangkan kedua faktor itu. Setiap negara bagian tidak peduli luas wilayah dan jumlah penduduknya mempunyai dua kursi untuk Senat. Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat *(House of Refresentatives)* per negara bagian ditentukan berdasarkan jumlah penduduk. Walaupun demikian, pemilihan anggota kedua badan ini dilakukan menurut prinsip satu kursi per distrik. Namun, luas wilayah distrik untuk Senat berbeda dengan luas distrik untuk anggota DPR.

Menurut Undang-Undang Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 1985 Indonesia menganut ketentuan banyak kursi per daerah pemilihan. Dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan badan-badan perwakilan rakyat sudah ditentukan jumlah anggota DPR/ DPRD I/DPRD II per daerah pemilihan. Partai politik peserta pemilihan umum akan mendapat kursi sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh di daerah pemilihan. Variabel yang kedua ini berkaitan erat dengan variabel ketiga, yaitu variabel formula pemilihan.

Ketiga, formula pemilihan. Artinya, rumus yang digunakan untuk menentukan siapa atau partai politik apa yang memenangkan kursi di suatu daerah pemilihan. Formula pemilihan dibedakan menjadi tiga,

yakni formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang *(proportional refresentation)*. Apabila menggunakan formula pluralitas maka seseorang atau suatu partai dapat dikatakan menang pada suatu daerah pemilihan manakala orang/partai tersebut berhasil memperoleh suara lebih banyak daripada calon-calon atau partai-partai lain tidak peduli apakah bedanya satu suara atau lebih. Pemilihan anggota Kongres di Amerika Serikat menggunakan formula pluralitas. Apabila menggunakan formula mayoritas maka seorang calon atau partai harus mencapai suara terbanyak dengan rumus: 50% + 1. Rumus ini berguna untuk dapat ditetapkan sebagai memenangkan satu kursi di satu daerah pemilihan. Atau dalam bahasa yang lebih abstrak, kalau menggunakan formula mayoritas seorang calon atau partai harus mencapai suatu jumlah suara yang melebihi kombinasi jumlah suara yang diperoleh calon-calon atau partai lain. Lalu menurut formula perwakilan berimbang, setiap partai politik akan memperoleh kursi sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. Apabila mengikuti formula yang terakhir ini, jumlah suara per kursi ditetapkan lebih dahulu (jumlah pemilih yang menggunaka haknya dibagi dengan jumlah kursi yang ditetapkan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan), untuk kemudian kursi dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh oleh setiap partai peserta pemilihan umum.

Ketiga variabel itu bersifat saling berhubungan. Dari ketiga variabel ini, variabel ketiga yang terpenting karena kedua variabel lain ya adakalanya merupakan konsekuensi logis dari yang pertama. Itu sebabnya, setiap sistem pemilihan umum ditandai dengan formula pemilihan yang digunakan. Apabila formula pemilihan pluralitas yang digunakan maka sistem penyuaraan yang digunakan cenderung bersifat kategoris, dan daerah pemilihan yang digunakan biasanya sistem distrik (satu kursi per distrik).

Sebaliknya, apabila formula perwakilan berimbang yang digunakan maka daerah pemilihan yang digunaka cenderung banyak kursi per distrik, sedangkan sistem penyuaraan yang digunakan dapat keduanya. Dalam sistem pemilihan yang menggunakan formula pluralitas, pemilih biasanya memilih calon-calon dari berbagai partai politik (seorang calon per partai). Lalu yang menggunakan formula perwakilan berimbang, para pemilih yang memilih partai politik yang telah menyusun program dan calon-calonnya. Italia menggunakan cara yang terakhir ini. Namun, pemilih diminta menuliskan nama calon yang dikehendaki dari partai politik yang dipilih.

Sementara itu, sistem pemilihan umum di Indonesia menggunakan formula perwakilan berimbang, tetapi pemilih memilih partai politik yang telah menyusun, program dan daftar urutan calon sehingga pemilih praktis tidak memilih nama calon yang dikehendaki. Keterangan di atas merupakan pola umum, sebab dalam kenyataan

hampir semua negara memiliki kekhususan dalam sistem pemilihan umum sesuai dengan karakteristik sistem politik yang bersangkutan.

Karakteristik formula pluralitas ialah secara perhitungan jumlah dapat dikatakan kurang adil (karena suara yang dikumpulkan calon-calon lain dapat saja melebihi perolehan suara pemenangnya), tetapi secara praktis lebih mudah dilaksanakan, cenderung mematikan partai kecil sehingga cenderung menciptakan sistem dua partai bersaingan. Partai yang secara nasional memperoleh minoritas suara dapat memperoleh mayoritas kursi di badan perwakilan rakyat atau sebaliknya. Selain itu, cenderung menciptakan pemerintahan yang mayoritas.[11]

Karena cenderung menciptakan sistem dua partai bersaingan maka alternatif yang muncul bagi para pemilih menjadi terbatas. Formula pluralitas dapat diterapkan dengan baik apabila memenuhi kondisi-kondisi berikut ini.

Pertama, distribusi jumlah pemilih untuk setiap distrik (daerah pemilihan) relatif seimbang, dan penetapan batas wilayah distrik yang relatif adil. Kedua, tidak terdapat suatu golongan etnis, ras atau agama yang secara jumlah merupakan mayoritas menguasai partai politik tertentu. Apabila terdapat "mayoritas terkristalisasi" ini maka komunikasi dan kompromi di antara partai politik cenderung tidak mungkin terjadi karena partai yang mayoritas dari golongan tertentu cenderung memaksakan kehendaknya seperti yang terjadi di Afrika Selatan. Dengan kata lain, masyarakat secara kultural harus relatif homogen. Ketiga, bangsa-negara yang bersangkutan memiliki seperangkat nilai tentang kebaikan bersama *(public good)* sehingga peserta pemilihan umum (partai politik) pada dasarnya tidak lagi memiliki perbedaan ideologi yang tajam, melainkan perbedaan dalam titik berat (program) saja seperti Amerika Serikat dan Inggris. Keempat, para pemilih dan wakil rakyat memiliki hubungan yang intim karena setiap wakil rakyat memiliki batas wilayah dan para pemilih yang jelas. Pemilih mengetahui dengan jelas kepada siapa ia harus menyampaikan tuntutan dan dukungan, sedangkan wakil rakyat juga mengetahui kepada siapa ia harus bertanggung jawab.

Formula mayoritas biasanya diterapkan dengan negara yang mempunyai banyak partai, dan negara yang mempunyai partai tunggal. Pemilihan umum dalam negara yang menganut sistem banyak partai cenderung menghasilkan pemerintahan koalisi. Pemerintahan koalisi ini dianggap rapuh dan kurang menciptakan pemerintahan yang stabil. Oleh karena itu, formula mayoritas sengaja digunakan sebagai sarana menghasilkan pemerintahan yang didukung mayoritas sehingga stabil.

Dalam undang-undang pemilihan umum ditetapkan suatu ketentuan bahwa seorang kandidat dari partai tertentu dapat ditetapkan sebagai

pemenang apabila ia berhasil mengumpulkan jumlah suara mayoritas (mayoritas sederhana (50% + 1) atau mayoritas mutlak (75%). Dalam undang-undang itu pula ditetapkan ketentuan lain apabila dalam pemilihan umum pertama tidak tercapai suara mayoritas maka akan diadakan pemilihan umum kedua dengan peserta yang lebih terbatas (biasanya dua besar).

Formula pemilihan yang diterapkan pada pemilihan umum tahap kedua ini biasanya bukan lagi formula mayoritas, melainkan pluralitas sehingga kemungkinan besar akan terbentuk pemerintahan yang sah. Prancis adalah satu dari sedikit negara yang menerapkan formula ini. Negara yang menerapkan bentuk partai tunggal totaliter (negara-negara komunis) cenderung menggunakan formula mayoritas untuk menentukan pemenang dalam pemilihan umum yang bersifat meminta persetujuan massa akan calon tunggal yang ditawarkan partai komunis. Karena tidak ada alternatif pilihan yang ditawarkan kepada massa maka formula pluralitas dan perwakilan berimbang tidak mungkin diterapkan dalam negara totaliter seperti ini.

Tujuan utama penerapan formula perwakilan berimbang untuk menghasilkan suatu badan perwakilan rakyat yang merupakan replika kehendak rakyat pada waktu pemilihan umum diselenggarakan. Formula ini mencakup masyarakat pemilih yang lebih luas karena para pemilih yang buta huruf sekalipun, dapat dengan mudah memberikan suaranya. Sistem pemilihan ini cenderung menempatkan partai dalam kedudukan berdaulat sebab dalam pemilihan umum para pemilih memilih partai bukan memilih calon. Di samping itu, sistem ini memiliki kelebihan lain yang tidak dimiliki formula pluralitas dan mayoritas. Maksudnya, tidak ada suara yang terbuang atau suara yang terabaikan sebab setiap partai mendapatkan kursi sejumlah suara yang diperolehnya dalam pemilihan umum. Titik lemah sistem ini, yakni sukar mencapai pemerintahan yang mayoritas.

Akan tetapi, acap kali terjadi pemerintahan koalisi lebih dari dari satu partai. Selain itu, setiap partai yang berkoalisi mempunyai program (kepentingan) yang berbeda, bahkan bertentangan dan setiap partai memiliki tokoh-tokoh yang ingin mendapatkan kedudukan dalam pemerintahan. Atas dasar itu, konflik yang tajam sering kali terjadi sehingga pemerintahan cenderung tidak stabil. Upaya untuk memperbaiki kelemahan ini, khususnya yang menempatkan partai dalam kedudukan berdaulat, Thomas Hare memperkenalkan cara lain yang merupakan modifikasi dari sistem daftar yang selama ini diterapkan tetapi masih tetap berdasarkan formula perwakilan berimbang.

Dalam pemilihan umum, para pemilih diminta menyusun nomor urut calon-calon (nomor urut kesatu dianggap yang terbaik, demikian seterusnya) dari sejumlah nama calon wakil rakyat yang ditawarkan

oleh partai-partai politik yang ada. Sistem Hare ini dari segi penyuaraan bersifat ordinal. Tujuan penerapan sistem ini mengurangi pengaruh partai politik yang dominan dalam sistem daftar. Fungsi partai politik dalam pemilihan umum ialah memberikan pertimbangan kepada para pemilih tentang calon-calon yang sebaiknya dipilih dan diberi nomor urut kecil.[12]

Penelaahan yang lebih mendalam tentang sistem pemilihan umum dapat dibaca, antara lain, buku yang disunting kedua ilmuwan politik berikut ini. Kesimpulan itu bahwa pluralitas dan perwakilan berimbang merupakan dikotomi yang kurang beralasan.[13] Ada lima alasan yang dikemukakan oleh mereka. Pertama, formula pluralitas hanya merupakan salah satu bentuk sistem mayoritas (metode mayoritas relatif) sedangkan bentuk lain adalah sistem mayoritas penyuaraan ganda seperti yang diterapkan oleh Prancis. Dikotomi yang lebih fundamental dan relevan ialah sistem mayoritas dengan sistem nonmayoritas. Kedua, sistem perwakilan berimbang bukan suatu sistem pemilihan, melainkan suatu kategori umum yang di dalamnya terdapat berbagai sistem besar. Dua subtipe perwakilan berimbang yang terpenting ialah sistem daftar dan sistem suara tunggal yang dapat didistribusikan (sistem Hare). Ketiga, klasifikasi dikotomi lain yang relevan ialah mengontraskan dua metode dasar perwakilan berimbang dengan semua sistem lain, seperti pluralitas, mayoritas, dan semi perwakilan berimbang (seperti yang diterapkan Jepang). Klasifikasi ini mirip dengan ketiga variabel yang digunakan dalam bab ini. Keempat, terdapat sejumlah variasi dan modifikasi di dalam dua metode besar perwakilan berimbang yang mempunyai pengaruh pada prinsip keberimbangan sistem ini. Kelima, dikotomi pluralitas dengan perwakilan berimbang hanya berlaku untuk pemilihan anggota badan perwakilan rakyat (legislatif) atau badan yang anggotanya lebih dari satu orang. Namun untuk jabatan yang diduduki oleh satu orang (eksekutif) kedua formula ini tidak relevan sama sekali.

Pada dasarnya ada tiga hal dalam tujuan pemilihan umum.[14] Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang memandang rakyat yang berdaulat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakilnya (demokrasi perwakilan). Oleh karena itu, pemilihan umum merupakan mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Untuk menentukan alternatif kebijakan yang harus ditempuh oleh pemerintah biasanya yang menyangkut hal yang prinsipiil beberapa negara menyelenggarakan pemilihan umum sebagai mekanisme penyeleksian kebijakan umum. Biasanya rakyat yang memilih diminta untuk menyatakan "setuju"

atau "tidak setuju" terhadap kebijakan yang ditawarkan pemerintah. Pemilihan umum untuk menentukan kebijakan umum yang fundamental ini disebut referendum.

Kedua, pemilihan umum juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan atas anggapan di dalam masyarakat terdapat berbagai kepentingan yang tidak hanya berbeda, tetapi juga kadang-kadang malahan saling bertentangan, dan dalam sistem demokrasi perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan, melainkan melalui proses musyawarah *(deliberation)*.

Ketiga, pemilihan umum merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Hal yang ketiga ini tidak hanya berlaku di negara-negara berkembang, tetapi juga di negara-negara yang menganut demokrasi liberal (negara-negara industri maju), kendati sifatnya berbeda. Mengapa negara-negara komunis menyelenggarakan pemilihan umum yang dalam kenyataan menawarkan calon tunggal dan memerlukan anggaran yang besar?

Jawaban yang lebih beralasan barangkali berupa menyegarkan antusiasme dan dukungan rakyat terhadap rezim. Sebaliknya, di pelbagai negara berkembang, pemilihan umum cenderung digunakan sebagai alat membenarkan rezim yang berkuasa sehingga untuk itu perlu diadakan mobilisasi dan kalau perlu dengan intimidasi dan paksaan fisik terhadap rakyat yang berhak memilih.[15]

Di negara-negara demokrasi liberal, pemilihan umum juga bertujuan meyakinkan dan melibatkan individu anggota masyarakat dalam proses politik. Hal yang terakhir ini berkaitan dengan gejala semakin berkurang gairah dan keterlibatan anggota masyarakat dalam pemilihan umum.

10.5 Birokrasi

Fungsi penerapan peraturan tidak hanya berarti pelaksanaan peraturan sebagai pedoman dan aturan berperilaku, tetapi pertama-tama juga berarti pembuatan perincian dan pedoman pelaksanaan peraturan, malahan dalam banyak hal justru harus memberikan penafsiran atas peraturan tersebut (yang biasanya dirumuskan secara umum oleh lembaga legislatif) sehingga mudah dipahami dan ditaati oleh para warga negara.

Dengan kata lain, fungsi penerapan peraturan tidak hanya meliputi pelaksanaan peraturan sebagai aturan berperilaku, tetapi juga

mencakup pembuatan keputusan yang bersifat penjabaran. Struktur pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi ini ialah pemerintah (eksekutif).

Yang dimaksud dengan pemerintah dalam negara yang menerapkan kabinet presidensial ialah presiden dan wakil presiden, para menteri dan birokrasi. Dalam sistem kabinet parlementer, yang dimaksud dengan pemerintah ialah perdana menteri dan menteri- menteri dan birokrasi.

Tugas dan kewenangan kabinet (sistem parlementer dan presidensial) sudah dijelaskan sehingga yang perlu dijelaskan secara ringkas ialah birokrasi. Secara etimologis, birokrasi berasal dari kata "biro" *(bureau)* yang berarti kantor ataupun dinas, dan kata "krasi" *(cracy, kratie)* yang berarti pemerintahan. Dengan demikian, birokrasi berarti dinas pemerintahan. Secara tipologik (tipe ideal), Max Weber mendeskripsikan sejumlah karakteristik birokrasi seperti berikut.[16]

Pertama, dalam organisasi ini terdapat pembagian kerja dengan spesialisasi peranan yang jelas. Pembagian kerja yang jelas dan terinci ini akan terbuka kesempatan untuk hanya merekrut para pegawai yang ahli dalam bidangnya dan memungkinkan masing-masing pegawai sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan tugasnya.

Kedua, organisasi jabatan ini mengikuti prinsip hirarki. Artinya, jabatan yang lebih rendah berada dalam kontrol dan pengawasan jabatan yang lebih tinggi. Setiap penjabat dalam hirarki administrasi ini mempertanggungjawabkan kepada atasannya tidak saja setiap keputusan dan tindakan yang diambilnya sendiri, tetapi juga setiap keputusan dan tindakan yang diambil oleh bawahannya. Untuk dapat mempertanggungjawabkan tindakan bawahan, penjabat memiliki kewenangan untuk memberikan pengarahan kepada bawahan dan penjabat bawahan berkewajiban menaati penjabat atasan.

Ketiga, kegiatan organisasi jabatan ini dilakukan berdasarkan sistem aturan abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan aturan-aturan ini ke dalam kasus-kasus yang khusus. Sistem standar ini dirancang untuk menjamin keseragaman tidak hanya dalam pelaksanaan setiap tugas, terlepas dari berapa pun jumlah personil yang terlibat di dalamnya, tetapi juga dalam koordinasi berbagai tugas. Aturan dan pengaturan yang eksplisit membatasi kewajiban masing-masing anggota organisasi dan hubungan-hubungan di antara mereka.

Keempat, setiap penjabat melaksanakan tugasnya dalam semangat dan hubungan yang formal dan impersonal, yakni tanpa perasaan benci atau simpati, dan karena itu tanpa afeksi atau antusiasme. Perilaku diskriminatif dan ketidakefisienan hanya dapat dihilangkan apabila pertimbangan-pertimbangan pribadi tidak dilibatkan dalam

pelaksanaan tugas organisasi. Dalam hal ini, terdapat suatu kritik terhadap Weber, yaitu hubungan-hubungan informal yang berlangsung di antara anggotanya justru mendorong pelaksanaan kegiatan organisasi formal.[17]

Kelima, setiap pegawai dalam organisasi ini direkrut menurut prinsip kualifikasi teknis *(merit system),* digaji, dan dipensiun menurut pangkat dan kemampuan, dan dipromosikan menurut asas kesenioran atau kemampuan, atau keduanya. Prinsip-prinsip ini akan mendorong pengembangan kesetiaan kepada organisasi dan pengembangan semangat korps di antara para anggotanya. Hal-hal ini akan mendorong para pegawai untuk memajukan tujuan-tujuan organisasi.

Keenam, organisasi administrasi yang bertipe birokratis dari segi pandangan teknis murni cenderung lebih mampu mencapai tingkat efisiensi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, birokrasi mengatasi masalah unik organisasi. Artinya, memaksimalkan koordinasi dan pengendalian sehingga akan tercapai tidak hanya efisiensi organisasi, tetapi juga efisiensi produktif setiap pegawai.

Seluruh karakteristik birokrasi itu akan menghasilkan suatu birokrasi yang tidak hanya superior dalam efektivitas, yaitu skala yang besar, tetapi juga superior dalam efisiensi.

Di samping fungsi birokrasi yang positif (efektif dan efisien) seperti disebutkan di atas, Weber juga menyebutkan fungsi negatif dari birokrasi. Pertama, birokrasi cenderung memonopoli informasi sehingga pihak luar tidak dapat mengetahui atas dasar apa keputusan itu diambil. Konsep "rahasia jabatan" merupakan penemuan unik birokrasi, dan tidak ada yang lebih dipertahankan secara fanatik oleh birokrasi selain rahasia jabatan tersebut. Kedua, apabila sudah terlembaga, birokrasi merupakan salah satu struktur sosial yang paling sukar dihancurkan. Menghapuskan birokrasi merupakan pekerjaan yang sia-sia. Tidak mungkin mengelola suatu bangsa-negara yang besar atau perusahaan swasta tanpa menggunakan spesialisasi dan keahlian yang dipunyai birokrasi. Pegawai dapat diganti tetapi seluruh pola administrasi yang konsisten dengan model birokratis itu tidak mudah diubah. Ketiga, birokrasi yang sudah mapan cenderung bersifat mendua terhadap demokrasi. Pada satu pihak prinsip-prinsip persamaan di depan hukum yang melandasi kegiatan birokrasi (impersonal, sistem aturan yang homogen) mendukung pelaksanaan demokrasi, pada pihak lain birokrasi cenderung tidak tanggap terhadap pendapat umum. Baik fungsi positif maupun negatif dari birokrasi dapat dipahami sebagai akibat dari prinsip-prinsip pengorganisasian yang dimaksudkan untuk mencapai koordinasi dan pengendalian.[18]

Pada dasarnya birokrasi merupakan aparat yang melaksanakan keputusan yang dibuat dan dijabarkan oleh pemerintah (kabinet).

Untuk itu, birokrasi berkewajiban memberikan informasi dan sumber manusia (keahlian) kepada pemerintah selaku pembuat peraturan, sedangkan kepada masyarakat birokrasi tidak hanya memberikan pelayanan, tetapi juga mengenakan (menegakkan) peraturan sesuai dengan kewenangan yang ada padanya.

Sehubungan dengan tugas-tugas birokrasi ini dapat ditambahkan bahwa kenyataan menunjukkan birokrasi tidak hanya melaksanakan kebijakan umum, tetapi juga birokrasi yang pertama-tama mengusulkan kebijakan tersebut. Berbeda dengan Weber yang memandang birokrasi sebagai netral dalam politik, dewasa ini kenyataan menunjukkan bahwa birokrasi memiliki pengaruh politik dan tindakannya ikut menentukan gerak-gerik pemerintahan.[19]

Selain itu, birokrasi malahan berkembang menjadi penguasa ketika peraturan diterapkan kepada masyarakat. Kedua hal yang disebutkan terakhir ini merupakan gejala atau karakteristik sistem politik yang disebut birokratik polity atau birokratis- otoriter.[20]

10.6 Penghakiman Peraturan

Fungsi penghakiman peraturan merupakan suatu peranan untuk menyelesaikan pertikaian atau persengketaan yang menyangkut persoalan peraturan, pelanggaran peraturan dan penegasan fakta-fakta yang perlu untuk mendapatkan keputusan keadilan. Apabila individu warga negara yang berkedudukan sebagai penjabat maupun warga biasa dituduh melanggar peraturan maka apabila terdapat bukti-bukti yang kuat individu tersebut akan diajukan oleh polisi dan kejaksaan kepada pengadilan untuk diuji apakah yang bersangkutan terbukti bersalah atau tidak. Kalau dalam pemeriksaan di depan pengadilan terbukti bersalah maka pihak tertuduh akan dijatuhi sanksi hukum yang setimpal dengan perbuatannya. Perasaan kepastian hukum, jaminan atas hak-hak asasi individu dan perasaan rakyat bahwa ketidakadilan akan dapat dipulihkan dan dapat tercipta manakala badan peradilan mampu membuat keputusan yang sesuai dengan asas moral yang hidup dalam masyarakat.

Penghakiman peraturan pada dasarnya bertujuan menjamin kepastian hukum sehingga tercipta suasana tertib dalam masyarakat. Namun, fungsi penghakiman peraturan ini pada perkembangannya juga menjadi fungsi pembuatan peraturan karena dua hal. Pertama, karena keputusan pengadilan atas suatu kasus dapat digunakan oleh hakim lain sebagai dasar keputusan untuk kasus yang sama (jurisprudensi). Kedua, hakim secara aktif melakukan interpretasi atas peraturan perundang-undangan (konstitusi dan undang-undang) yang ada (yang cenderung abstrak dan kabur) dalam menanggapi kasus-kasus hukum yang berkembang dalam masyarakat.

Dengan kata lain, fungsi penghakiman peraturan dibedakan menjadi fungsi konservatif dan progresif. Menjamin kepastian hukum dengan hanya menerapkan peraturan yang ada atau menggunakan jurisprudensi merupakan fungsi konservatif. Selain itu, menciptakan peraturan baru dengan melakukan interpretasi atas undang-undang dasar atau undang-undang yang ada merupakan fungsi progresif.

Sejak tahun 1960-an para hakim agung di Amerika Serikat secara aktif menciptakan peraturan baru dengan melakukan interpretasi atas konstitusi dan peraturan yang ada, seperti legalisasi aborsi dengan kondisi tertentu dan larangan bagi pemerintah yang memberikan bantuan kepada lembaga-lembaga agama. Di Indonesia, badan peradilan cenderung konservatif karena hanya melaksanakan fungsi pertama dan jarang melakukan fungsi yang kedua.

Fungsi penghakiman peraturan ini dilakukan oleh suatu sistem peradilan yang terdiri atas peradilan tingkat pertama, peradilan banding dan peradilan kasasi yang terletak pada mahkamah agung sebagai puncak badan peradilan. Kewenangan badan peradilan ditentukan dalam undang-undang dasar atau undang-undang negara tersebut.

Di Amerika Serikat, mahkamah agung berwenang menguji undang-undang yang dibuat oleh presiden dan kongres dengan jalan melakukan interpretasi atas konstitusi. Sebaliknya di Indonesia, Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang; mulai dari peraturan pemerintah ke bawah. Suatu sistem peradilan yang bebas dan merdeka dari campur tangan lembaga eksekutif dan badan perwakilan rakyat merupakan kondisi bagi terwujudnya suatu pengadilan yang menjamin kepastian hukum, dan membantu tercapainya tujuan masyarakat-negara pada umumnya.

Di samping badan-badan perwakilan tersebut, pemerintah mempunyai fungsi dalam penegakkan peraturan ini. Hal ini terbukti presiden sebagai kepala negaratidak hanya memiliki hak prerogatif, seperti memberikan grasi, abolisi, amnesti, dan rehabilitasi, tetapi juga aparat kepolisian dan kejaksaanlah sebagai aparatur pemerintah yang membawa kasus pelanggaran hukum ke pengadilan. Di Indonesia, secara administratif para hakim malahan dikelola oleh Departemen Kehakiman, sedangkan secara fungsional dikelola oleh Mahkamah Agung.

Catatan Kaki

1. Mariun. 1979. *Azas-azas Ilmu Pemerintahan.* Yogyakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan, Fakultas Sospol UGM. Hlm. 2-5.
2. Shively. *Op. Cit.* Hlm. 205-208.
3. Bandingkan dengan Shively. *Ibid.* Hlm. 225-234.
4. Lennart Lundquist. 1972. *Means and Goals of Political Decentralization.* Malmo, Swedia: Nordens Boktryckeri. Hlm. 13.
5. Lennart Lundquist. *Ibid.* Hlm. 13-14.
6. Gabriel Almond dan Bingham Powell, Jr. 1966. *Comparative Politics: A Developmental*

Approach. Boston, MA.: Little, Brown and Company. Hlm. 132-163.

7. Hanna F. Pitkin. 1967. *The Concept of Refresentation*. Berkeley dan Los Angeles: University of California Press. Bab 7. Hlm. 146-148; dan Pennock, J.R. dan Chapman, John W. (Eds). 1968. Representation. New York: Atherton Press. Hlm. 3-27.

8. Tipe perwakilan ini disebut juga sebagai *The representation as agent*. Dasar pemikiran tipe perwakilan ini dapat dibaca, John Stuart Mill. 1969. "On Representative Government", dalam Hanna F. Pitkin, (Ed.). Representation. New York: Atherton Press. Hlm. 177-197.

9. Penjelasan selengkapnya dapat dibaca Edmund Burke. 1969. "The English Constitutional System", dalam Pitkin, (Ed.). *Representation*. New York: Atherton Press. Hlm. 157-175.

10. Douglas W. Rae. 1967. *The Political Conquences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press. Hlm. 6-39.

11. Milnor, A.J. 1969. *Elections and Political Stability*. Boston, MA: Little, Brown and Company. Hlm. 18-38.

12. Milnor. *Ibid*. Hlm. 75-79.

13. Arend Lijphart dan Bernard Grafman. 1984. *Choosing An Electoral System: Issues an Alternatives*. New York: Praeger Publishers. Hlm. 4-5.

14. Bandingkan dengan Phillips W. Shively. 1987. *Power and Choice: An Introduction to Political Science*. New York: Random House. Hlm. 138-147; dan Herbert R. Winter dan Thomas J. Bellows. 1981. *People and Politics: An Introduction to Political Science*. New York: John Wiley & Sons. Hlm. 228-233.

15. Tahiti dan El Salvador (Amerika Tengah) pada tahun 1980-an merupakan dua contoh dari banyak negara berkembang yang cenderung menggunakan pemilihan umum sebagai sarana memobilisasikan massa rakyat. Hal itu terjadi untuk memberikan dukungan, dan karena itu pengakuan dan pembenaran atas kekuasaan dan kebijakan yang ditempuh penguasa.

16. Max Weber. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Diterjemahkan oleh A.M. Henderson dan Talcott Parsons. New York: Oxford University Press. Hlm. 330-337.

17. Reinhard Bendix. Oktober 1947. "Bureaucracy: The Problem and Its Setting." *American Sociological Review*. Vol. 12. Hlm. 493-507; dan Chester I. Bernard. 1948. The Function of the Executive. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Hlm. 123.

18. Weber. *Ibid*. Hlm. 223-229.

19. Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer. 1987. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House. Hlm. 24.

20. John C. Buechner. 1968. *Public Administration. Belmont*, Cal.: Dickenson Publishing Company, Inc.

21. Dwight Y. King. 1982. "Indonesia's New Order as A Bureaucratic Regime: What Difference Does It Make?" dalam Ben Anderson dan Andrey Kahin. (Eds.) *Interpreting Indonesian Politics: Thriteen Contributions to the Debate*. Ithaca, New York: Cornell Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell University.

BAB 11
KEPUTUSAN POLITIK DAN KEBIJAKAN UMUM

11.1 Pengantar

Proses "penyelesaian" konflik melalui sistem politik diuraikan pada bab sebelumnya. Lalu salah satu tahap proses penyelesaian konflik politik ini berupa pembuatan keputusan politik. Yang menjadi pertanyaan, yaitu:

1. Apakah yang dimaksudkan dengan keputusan politik?
2. Apa bedanya dengan kebijakan umum, apa saja yang menjadi isi kebijakan umum *(public policy)*?
3. Apakah unsur-unsur yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan keputusan?
4. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi corak dan arah kebijakan umum?
5. Apa sajakah tahap yang harus ditempuh dalam proses pembuatan keputusan politik?
6. Apa saja yang menjadi bentuk dan tipe keputusan politik?
7. Siapakah yang membuat keputusan politik dan bagaimana cara mengetahui siapa yang membuat keputusan politik?

Jawaban atas tujuh pertanyaan itu diuraikan pada bab ini.

Namun, sebelum menjawab pertanyaan ini akan dijelaskan perihal pengambilan keputusan.

Setiap hari ataupun setiap menit manusia mengambil keputusan. Hal ini disebabkan sejak kecil hingga meninggalkan dunia yang fana manusia selalu dihadapkan pada berbagai kemungkinan pilihan untuk menjalankan kehidupannya, baik kehidupan dan pekerjaan sehari-hari maupun dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kemungkinan-kemungkinan pilihan itu harus dilakukan, bahkan memilih untuk tidak bertindak apapun sesungguhnya juga merupakan keputusan. Namun, sejumlah orang mengalami kesukaran dalam memilih alternatif dan sejumlah orang lain lebih mudah dalam memilih alternatif. Semua ini tergantung tidak saja kepada pembuat keputusan, seperti tingkat kedewasaan, keterampilan dan pengetahuan, tujuan yang hendak dicapai dan kemampuan memperkirakan risiko, tetapi juga jenis permasalahan yang diputuskan, lingkungan sosial, dan tersedianya informasi yang memadai mengenai objek keputusan tersebut.

Semakin dewasa seseorang semakin berat pula pilihan-pilihan yang dihadapinya sebab pada tahap ini dia akan memilih berbagai kemungkinan mengenai baik tidaknya suatu perbuatan, relevan

tidaknya suatu hal, dan kadangkala dia dihadapkan pada pilihan yang sangat pelik seperti memilih yang terbaik dari berbagai pilihan yang semuanya memiliki akibat buruk.

Membuat keputusan, berarti memilih alternatif terbaik dari berbagai alternatif yang ada, sedangkan alternatif-alternatif itu tidak selalu semua mengandung akibat-akibat yang positif. Dalam menentukan apakah suatu alternatif sebagai terbaik daripada alternatif lain harus ada patokannya. Yang dapat menjadi patokan dalam pengambilan keputusan politik, misalnya ideologi dan konstitusi, undang-undang, tersedia anggaran dan sumber daya manusia, efektivitas dan efisiensi, etika dan moral yang hidup dalam masyarakat, dan agama.

Alternatif keputusan politik secara umum dibagi menjadi dua, yaitu program-program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat-negara (kebijakan umum), dan orang-orang yang akan menyelenggarakan kebijakan umum (penjabat pemerintah). Dengan demikian, kebijakan umum merupakan bagian dari keputusan politik.

Sementara itu, keputusan tidak selalu menyangkut politik sebab sebagaimana dikemukakan keputusan dapat menyangkut diri sendiri, keluarga, kelompok atau golongan, pembangunan ekonomi, pengembangan pendidikan atau pengembangan sumber daya manusia. Yang menjadi pertanyaan, bagaimanakah keputusan yang dapat dikategorikan sebagai keputusan politik?

Pada bab "Pendahuluan" dikemukakan ciri khas politik ialah keputusan yang keluar dari proses politik bersifat mengikat (otoritatif), dan dimaksudkan untuk kebaikan bersama masyarakat umum. Dengan demikian, keputusan politik ialah keputusan yang mengikat, menyangkut, dan mempengaruhi masyarakat umum. Hal-hal yang menyangkut atau mempengaruhi masyarakat umum biasanya diurus dan diselenggarakan dengan lembaga-lembaga pemerintahan. Oleh karena itu, keputusan politik dapat pula dipahami sebagai pilihan yang terbaik dari berbagai alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah.

Bidang-bidang kehidupan masyarakat yang menjadi kewenangan pemerintah biasanya ditentukan secara umum dalam konstitusi atau dalam undang-undang negara tersebut. Bidang-bidang kehidupan masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah nasional di Amerika Serikat berbeda dengan bidang-bidang kehidupan masyarakat yang menjadi kewenangan pemerintah nasional di Indonesia karena kedua negara ini memiliki sistem politik (sistem pemerintahan) dan sistem ekonomi yang berbeda. Olahraga, keluarga berencana, pers di Amerika bukan menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah melainkan urusan pribadi dan tanggung jawab swasta. Kalau di Indonesia, semua urusan yang disebutkan itu justru menjadi tanggung jawab pemerintah. Sebaliknya, dalam negara

totaliter semua bidang kehidupan masyarakat menjadi urusan pemerintah.

Di samping itu, urusan yang menjadi lingkup kewenangan pemerintah nasional dapat berbeda dengan urusan yang menjadi lingkup kewenangan pemerintah lokal atau pemerintah peringkat yang lebih rendah. Hal ini berkaitan dengan perihal pembagian tugas dan kewenangan negara (bab kesepuluh). Pembagian tugas dan kewenangan ini ditentukan dengan sistem pemerintahan yang dianut negara tersebut.

Apabila negara ini menganut sistem sentralisasi maka semua urusan yang ditetapkan dalam konstitusi sebagai urusan negara akan menjadi urusan pemerintah pusat. Namun, apabila pemerintah lokal diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri (dengan urusan dan sumber keuangan sendiri) sesuai dengan karakteristik daerahnya maka negara itu menerapkan sistem desentralisasi. Namun, apabila urusan itu sesungguhnya menjadi lingkup kewenangan pemerintah pusat namun penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintah lokal maka negara itu menerapkan sistem dekonsentrasi. Jadi, pembuatan keputusan dapat berlangsung di peringkat pusat, daerah atau tingkat yang lebih rendah.

11.2 Unsur - Unsur Pembuat Kebijakan

Tiga unsur yang harus diperhatikan dalam proses pembuat keputusan, yaitu jumlah orang yang ikut mengambil keputusan, peraturan pembuatan keputusan atau formula pengambilan keputusan, dan informasi.[1]

Yang membuat keputusan dapat satu orang, dua atau lebih, bahkan jutaan orang. Pemilihan umum merupakan proses pengambilan keputusan secara massal, walaupun setiap pilihan bersifat individual yang melibatkan berjuta-juta warga negara yang berhak memilih yang bertindak sebagai pengambil keputusan tentang siapa saja yang akan menjadi wakil rakyat atau kepala pemerintahan. Presiden dapat mengambil keputusan sendiri tanpa melibatkan penasihatnya, sedangkan wakil rakyat atau pimpinan partai politik biasanya membuat keputusan secara kolektif. Makin banyak orang yang ikut serta dalam mengambil keputusan maka semakin besar "ongkos" yang harus ditanggung.

Yang dimaksud dengan peraturan pembuat keputusan ialah ketentuan yang mengatur jumlah orang atau persentase orang yang harus memberikan persetujuan terhadap suatu alternatif keputusan agar dapat diterima dan disahkan sebagai keputusan. Peraturan ini hanya diperlukan bagi proses pengambilan keputusan yang melibatkan banyak orang, baik secara kolektif maupun massal. Peraturan atau formula pengambilan keputusan ini biasanya

dirumuskan dalam konstitusi ataupun undang-undang bagi negara, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga bagi organisasi politik dan kemasyarakatan.

Formula pengambilan keputusan pada dasarnya dibagi dua, yaitu mufakat (semua orang harus memberikan persetujuan) dan suara terbanyak. Yang terakhir ini dapat dibagi tiga, yaitu dua-pertiga dari orang yang berhak mengambil keputusan, formula mayoritas (50% + 1), dan formula pluralitas (suara yang lebih banyak).

Informasi yang sangat diperlukan dalam pembuatan keputusan berdasarkan asumsi bahwa dalam proses pembuatan keputusan terjadi diskusi, perdebatan, tawar-menawar, dan kompromi maka informasi yang akurat dan dalam jumlah yang memadai akan mempengaruhi isi keputusan yang diambil.

Strategi yang akan ditempuh dalam proses pembuatan keputusan akan sangat bergantung pada kelengkapan dan keakuratan informasi yang tersedia. Ketepatan pengambilan keputusan, dalam arti mencapai sasaran yang hendak dituju, juga sangat bergantung pada lengkap tidaknya dan akurat tidaknya informasi yang tersedia pada pembuat keputusan. Fakta, data, teori, dan kecenderungan-kecenderungan dalam masyarakat merupakan beberapa contoh wujud informasi tersebut. Guna mendapatkan informasi yang lengkap dan akurat ini tentu memerlukan usaha-usaha penelitian dan pengkajian, sedangkan untuk mengadakan penelitian dan pengkajian jelas memerlukan tenaga ahli dan dana yang memadai. Jadi, untuk mendapatkan informasi yang lengkap dan akurat pun memerlukan ongkos yang besar.

11.3 Isi Kebijakan Umum

Dalam bab "Pendahuluan" dikemukakan pada dasarnya isi kebijakan umum dibedakan menjadi tiga, yaitu ekstraktif, alokasi, dan distribusi, dan regulatif. Isi kebijakan umum agar dapat dianalisis secara lebih mendalam maka berikut ini dikemukakan tipologi lain seperti yang disusun oleh Theodore Lowi. Kalau ketiga tipe kebijakan di atas dikategorisasikan atas dasar pemanfaatan dan beban yang dikenakan kepada individu anggota masyarakat, Lowi mengategorisasikan kebijakan umum menjadi empat tipe berdasarkan dua kriteria, yaitu dikenakan tidaknya suatu paksaan secara langsung *(immediate coercion)* dan langsung tidaknya kebijakan diterapkan kepada individu.[2]

Kedua kriteria ini dikemukakan dengan asumsi bahwa pemahaman akan kekuasaan paksaan *(coercive force)* dari pemerintah dan bagaimana kekuasaan diterapkan merupakan kondisi utama bagi pemahaman pembentukan dan pelaksanaan kebijakan umum. Sebagaimana dikemukakan di atas, ciri khas kebijakan umum (keputusan politik pada umumnya) sebagai produk tindakan

pemerintah ialah sifatnya yang mengikat dalam arti pelaksanaannya ditegakkan dengan kewenangan memaksakan secara fisik yang dimonopoli oleh pemerintah. Keempat tipe kebijakan umum itu ialah regulatif, redistributif, distributif, dan konstituen.[3]

Pertama, kebijakan regulatif terjadi apabila kebijakan mengandung paksaan dan akan diterapkan secara langsung terhadap individu. Biasanya kebijakan regulatif dibuat untuk mencegah agar individu tidak melakukan suatu tindakan yang tak diperbolehkan, seperti undang-undang hukum pidana, undang-undang antimonopoli dan kompetisi yang tak sehat, dan berbagai ketentuan yang menyangkut keselamatan umum. Dalam hal ini, pengawasan obat dan makanan, serta pengawasan keselamatan kerja. Selain itu, kebijakan regulatif dibuat untuk memaksakan agar individu melakukan suatu tindakan hingga kepentingan umum tidak terganggu seperti berbagai bentuk perizinan dalam menggunakan hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak *(public goods)*.

Kedua, kebijakan redistributif ditandai dengan adanya paksaan secara langsung kepada warga negara tetapi penerapannya melalui lingkungan. Pengenaan pajak secara progresif kepada sejumlah orang yang termasuk kategori wajib pajak untuk memberikan manfaat kepada orang lain melalui berbagai program pemerintah merupakan inti kebijakan redistributif. Hasil penerapan undang-undang pajak pendapatan, pajak kekayaan, pajak bumi dan bangunan, pajak atas keuntungan dan bunga tabungan, dan iuran listrik, yang digunakan untuk membiayai pembangunan fasilitas umum, seperti jalan, jembatan, sekolah, dan rumah sakit merupakan contoh kebijakan redistributif. Retribusi seperti tiket parkir bukan kebijakan redistributif karena ia dikenakan secara sama kepada setiap orang yang menggunakan fasilitas umum.

Ketiga, kebijakan distributif ditandai dengan pengenaan paksaan secara tidak langsung (kemungkinan pengenaan paksaan fisik sangat jauh), tetapi kebijakan itu diterapkan secara langsung terhadap individu. Individu dapat menarik manfaat dari kebijakan itu, walaupun tidak dikenakan paksaan kepada individu untuk menggunakannya. Dalam pengertian yang lebih kongkret, kebijakan distributif berarti penggunaan anggaran belanja negara atau daerah untuk memberikan manfaat secara langsung kepada individu, seperti pendidikan dasar yang bebas biaya, subsidi kepada sekolah lanjutan dan perguruan tinggi negeri, subsidi energi bahan bakar minyak, subsidi sarana produksi pertanian, pelayanan kesehatan, fasilitas jalan raya, dan pemberian hak paten kepada individu yang berhasil menemukan sesuatu yang baru.

Keempat, kebijakan konstituen ditandai dengan kemungkinan pengenaan paksaan fisik yang sangat jauh, dan penerapan kebijakan itu secara tidak langsung melalui lingkungan. Walaupun tipe keempat

ini merupakan konsekuensi logis dari ketiga tipe sebelumnya, sebenarnya tipe ini merupakan kategori sisa *(residual category)* yang mencakup tipe-tipe lain yang tidak dapat dimasukan ke dalam ketiga tipe sebelumnya.Kebijakan konstituen mencakup dua lingkup bidang garapan, yaitu urusan keamanan nasional dan luar negeri, dan berbagai dinas pelayanan administrasi. Yang pertama mencakup pertahanan dan keamanan, badan intelijen, ketertiban umum, diplomasi, dan penerangan luar negeri dari kementerian luar negeri. Yang kedua lebih bersifat pelayanan kepada pemerintah daripada kepada bangsa, seperti lembaga administrasi negara, badan administrasi kepegawaian negara, percetakan negara, biro statistik, pengkajian dan penerapan teknologi, dan pemetaan nasional.

11.4 Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan

Secara umum terdapat empat faktor yang mempengaruhi proses kebijakan, yaitu lingkungan, persepsi pembuat kebijakan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijakan dan aktivitas masyarakat perihal kebijakan.[4] Keempat faktor ini beserta subfaktor yang diuraikan di bawah ini saling mempengaruhi.

Yang menjadi pertanyaan, apakah faktor (subfaktor) yang lebih dahulu mempengaruhi faktor (subfaktor apa) dan dalam kasus kebijakan apa?

Pengertian lingkungan dikelompokan ke dalam tiga kategori. Pertama, lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola- pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, sistem kepercayaan, dan nilai-nilai, seperti pola pengangguran, pola- pola partisipasi politik, dan urbanisasi. Kedua, lingkungan di dalam pemerintah dalam arti struktural, seperti karakteristik birokratis, dan personil berbagai departemen dan karakteristik berbagai komisi, dan para anggota dalam badan perwakilan rakyat maupun dalam arti proses, seperti karakteristik proses pembuatan keputusan di berbagai departemen dan badan perwakilan rakyat. Ketiga, lingkungan khusus dari kebijakan tertentu. Suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat sebelumnya.

Ketiga jenis lingkungan ini secara sendiri atau bersama-sama kemungkinan akan mempengaruhi proses dan isi kebijakan. Selain itu, persepsi pembuat kebijakan yang akurat maupun yang tidak akurat atas lingkungan-lingkungan itu, termasuk atas berbagai peristiwa dan kecenderungan yang terjadi di dalam pemerintahan maupun di luar pemerintah, juga ikut mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat karena elit akan bertindak atas persepsi sendiri.

Aktivitas pemerintah yang menyangkut kebijakan bersifat saling mempengaruhi dengan aktivitas masyarakat. Sebagaimana dikemukakan dalam bab "Pendahuluan", pemerintah berinteraksi

dengan masyarakat dalam konteks lingkungan tertentu untuk menyusun kebijakan umum. Apa yang dilakukan pemerintah dalam bidang perkoperasian turut ditentukan oleh apa yang dilakukan masyarakat dalam bidang koperasi, demikian pula sebaliknya. Aktivitas pemerintah dalam bidang perbankan akan mempengaruhi aktivitas masyarakat dalam bidang tersebut, demikian pula sebaliknya.

Aktivitas pemerintah yang menyangkut kebijakan meliputi dua hal. Pertama, sejumlah aktivitas dan proses yang menghasilkan suatu rumusan kebijakan (pernyataan mengenai tujuan yang hendak dicapai) yang menyangkut intern pemerintahan maupun yang menyangkut masyarakat umum. Kedua, pelaksanaan kebijakan yang mencakup upaya-upaya penyediaan sumberdaya bagi pelaksanaan kebijakan, membuat peraturan, dan petunjuk pelaksanaan, menyusun rencana detail kegiatan, pengorganisasian pelaksanaan, dan memberikan pelayanan dan kemanfaatan.

Di samping itu, aktivitas masyarakat yang berkaitan dengan kebijakan juga mencakup dua hal. Pertama, pemanfaatan kebijakan oleh masyarakat dalam arti siapa yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan siapa saja yang memetik manfaat dari kebijakan. Kedua, hasil program atau kebijakan dalam arti apa dampak kebijaksanan terhadap masyarakat dan mengapa berdampak demikian.

Berbeda dengan keempat faktor yang berfokus pada proses kebijakan maka berikut ini dikemukakan sejumlah faktor yang diperkirakan akan mempengaruhi corak dan arah keputusan (kebijakan umum). Faktor-faktor yang dimaksud ialah ideologi dan konstitusi, latar belakang pribadi pembuat keputusan, informasi yang tersedia, golongan pendukung pembuat keputusan dan keputusan yang telah ada.[5]

Ideologi nasional biasanya memberi arah mengenai masyarakat-negara macam apa yang hendak dituju, sedangkan bidang-bidang apa saja yang akan ditangani oleh negara (pemerintah), lembaga apa saja yang akan menyelenggarakan dan bagaimana menyelenggarakannya biasanya diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, ideologi dan konstitusi tersebut secara langsung maupun secara tidak langsung akan turut mempengaruhi corak dan arah suatu keputusan yang diambil. Pancasila dan UUD 1945 akan selalu mendasari dan mewarnai keputusan politik yang dibuat oleh para pembuat keputusan di Indonesia.

Latar belakang pribadi pembuat keputusan, seperti asal suku, agama, pembawaan, kecenderungan dan keinginan pribadi, harapan dan kekhawatiran, pengalaman masa lalu termasuk pengalaman traumatis, pengalaman berorganisasi dan tingkat pendidikan diperkirakan mempengaruhi corak dan arah suatu keputusan yang

diambil. Sebagai ilustrasi dikemukakan contoh berikut.

Seorang pembuat keputusan yang bersuku Jawa dari Yogyakarta beragama Islam "abangan", anggota ABRI Angkatan '45 yang banyak pengalaman dalam memimpin revolusi kemerdekaan, berasal dari keluarga priayi dan pamongpraja, lulusan sekolah lanjutan tingkat pertama akan memiliki kecenderungan membuat keputusan yang lain corak dan arahnya dibandingkan dengan seorang pembuat keputusan yang bersuku Madura, beragama Islam "santri", berpendidikan pesantren, berasal dari keluarga pedagang, dan pernah menjadi anggota salah satu lasjkar yang terlibat dalam revolusi kemerdekaan. Perbedaan corak dan arah keputusan itu mungkin terletak pada bentuk dan sifatnya, yaitu yang satu mungkin berdampak yang ditimbulkannya bersifat menyeluruh, sedangkan yang lain mungkin menyentuh pinggir-pinggirnya saja.

Pengambilan keputusan yang menyangkut kebijakan umum maupun yang menyangkut penjabat pemerintah memerlukan informasi yang lengkap dan akurat. Apakah keputusan akan diterima atau ditolak oleh masyarakat, dan apakah keputusan itu efektif (mencapai sasaran yang hendak dicapai) atau gagal, banyak sekali bergantung pada tersedianya informasi yang lengkap dan akurat. Dalam menyusun suatu kebijakan mengenai pembangunan pertanian bidang pangan, misalnya jelas memerlukan informasi yang lengkap dan akurat mengenai jumlah dan jenis pangan yang dibutuhkan secara nasional, luas tanah yang dapat digarap, jenis tanah dan jenis tanaman yang cocok, bibit unggul, persediaan air dan sistem irigasi, perkiraan volume curah hujan, struktur pemilikan tanah, struktur tenaga kerja, aspirasi petani, teknologi bercocok tanam yang dikuasai petani, sarana produksi yang tersedia, sistem pembelian dan distribusi yang cocok.

Dalam membuat keputusan mengenai siapa yang akan dipilih atau diangkat menjadi penjabat pemerintah pada suatu instansi pemerintah tertentu juga memerlukan kualifikasi pendidikan, kemampuan, pengalaman dan pangkat yang bersangkutan untuk memegang jabatan tersebut. Selain itu, perihal latar belakang suku dan agama, loyalitasnya pada negara dan kemampuan bekerja sama dengan pihak lain juga diperlukan.

Pendukung bagi pembuat keputusan turut pula menentukan corak dan arah suatu keputusan yang akan diambil. Pendukung-pendukung ini dapat berupa kelompok atau golongan masyarakat tertentu, kelompok faksi tertentu dalam pemerintah atau dalam badan perwakilan rakyat, maupun lembaga internasional atau pemerintah asing. Seorang pembuat keputusan yang mempunyai pendukung di kalangan nasionalis dalam kabinet dan badan perwakilan rakyat maupun dalam masyarakat, dan birokrasi cenderung mempunyai corak dan arah keputusan yang berbeda dengan pembuat keputusan yang didukung oleh kalangan penganut ekonomi bebas dalam

pemerintahan (kabinet dan badan perwakilan rakyat), pengusaha nasional tingkat internasional, dan mungkin juga para konsumen.

Selanjutnya, keputusan yang pernah dibuat dan masih berlaku juga akan mempengaruhi corak dan arah keputusan yang dibuat demi kesesuaian dan kesinambungan suatu program tertentu. Hal ini tidak mutlak karena apa yang diputuskan dapat saja diubah sebagian atau seluruhnya.

11.5 Tahap - Tahap Kebijakan

Yang dimaksud dengan tahap ialah seperangkat kegiatan yang melahirkan suatu produk yang dapat diidentifikasikan yang memiliki awal dan akhir. Setiap tahap terdiri atas sejumlah kegiatan yang menghasilkan suatu produk, dan setiap produk mempengaruhi tahap berikutnya sampai pada tahap akhir. Ada pelbagai rumusan yang dikemukakan mengenai tahap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum. Berikut ini dikemukakan suatu pentahapan yang sedikit-banyak merupakan sintesis dari berbagai pentahapan yang pernah dikemukakan. Proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dibagi menjadi empat tahap, yaitu politisasi suatu permasalahan (penyusunan agenda), perumusan, dan pengesahan tujuan dan program, pelaksanaan program, dan monitoring dan evaluasi pelaksanaan program.[6]

Politisasi suatu permasalahan yang dihadapi masyarakat dapat dilakukan oleh pemerintah atau kalangan masyarakat seperti individu atau kelompok. Apabila upaya itu berasal dari masyarakat maka ia akan berwujud imbauan atau tuntutan agar pemerintah menaruh perhatian yang saksama terhadap permasalahan yang menjadi kepentingannya itu. Apabila mungkin juga menjadikannya sebagai program pemerintah. Tujuan pemasyarakatan ini untuk menggugah perhatian dan dukungan dari masyarakat luas pada umumnya, dan pemerintah pada khususnya. Apabila upaya datang dari pemerintah maka ia akan berwujud pernyataan tentang tekad pemerintah untuk menangani permasalahan tertentu.

Dengan demikian, banyak permasalahan dan kepentingan yang "dipolitikan" (dimasyarakatkan) dan bersaing untuk mendapatkan perhatian pemerintah maka pernyataan pemerintah tersebut sebenarnya juga merupakan suatu keputusan atau pilihan permasalahan yang hendak digarap, dan karena itu penolakan atas permasalahan lain. Tujuan pemasyarakatan ini tak hanya untuk menenangkan berbagai kelompok masyarakat yang menaruh perhatian pada permasalahan tersebut, tetapi juga untuk mendapatkan dukungan dan saran-saran kongkret mengenai program-program yang akan dirumuskan. Dalam tahap ini, jenis permasalahan tidak hanya akan ditangani dan diputuskan, tetapi juga didefinisikan

permasalahannya. Hal itu disebabkan suatu permasalahan dapat ditinjau dari berbagai segi yang dipilih, yang tidak berisi pernyataan kehendak saja, tetapi juga mobilisasi dukungan dari masyarakat.

Dalam kenyataan tidak semua permasalahan yang sudah menjadi agenda pemerintah mendapat perlakuan detail yang sama dalam arti dijadikan sebagai kebijakan. Ketika suatu agenda digarap secara detail maka kegiatan-kegiatan berikut ini yang merupakan tahap perumusan dan pengesahan harus dilakukan.

Pertama, sejumlah informasi perlu dikumpulkan, diolah dan didiskusikan sehingga ia tak hanya lengkap, tetapi juga akurat. Kedua, informasi yang lengkap dan akurat tidak hanya akan menghasilkan berbagai alternatif kebijakan (program-program) tetapi juga sebagian besar kemungkinan dampak positif dan negatif setiap alternatif kebijakan dapat diperkirakan sehingga atas dasar itu dapat dipilih salah satu alternatif untuk disahkan sebagai keputusan. Ketiga, menggalang kesatuan pendapat dan koalisi di antara berbagai individu atau kelompok yang mempunyai pandangan dan kepentingan yang berbeda. Keempat, diskusi, perdebatan, tawar-menawar, dan kompromi yang berhasil menelurkan kesepakatan. Apabila upaya ini gagal mencapai kesepakatan maka tidak ada keputusan yang akan disahkan. Produk tahap kedua ini pernyataan kebijakan (yang biasanya berisi tujuan yang hendak dicapai) dan program-program kongkret yang dirancang untuk mencapai tujuan tersebut. Apabila kesepakatan dicapai dengan kompromi maka tujuan dan program-program itu dirumuskan secara umum dan abstrak. *Makin kongkret dan spesifik suatu tujuan dan program maka makin sukar dicapai kesepakatan.* Sebaliknya, apabila kesepakatan itu dicapai dengan suara bulat maka tujuan dan program akan dirumuskan secara kongkret dan spesifik. Faktor lain yang mempengaruhi spesifik tidaknya kebijaksanan tersebut, yakni waktu yang tersedia untuk merumuskannya. Apabila komisi atau panitia khusus DPR yang diberi tugas merumuskan suatu kebijakan (undang-undang) hanya diberi waktu yang terbatas padahal kebijakan yang dirumuskan bersifat strategis dan sangat kompleks maka kebijakan yang dihasilkan cenderung bersifat umum dan abstrak.

Apabila tujuan dan program-program kebijakan dirumuskan dan disahkan sebagai keputusan politik maka tibalah tahap pelaksanaan kebijakan. Tahap pelaksanaan kebijakan mencakup sejumlah kegiatan. Pertama, menyediakan sumberdaya (anggaran, personil, dan sarana) bagi pelaksanaan kebijaksanan. Kedua, melakukan interpretasi dan penjabaran kebijakan dalam bentuk peraturan pelaksanaan dan petunjuk pelaksanaan. Ketiga, menyusun rencana sejumlah langkah kegiatan pelaksanaan menurut waktu, tempat, situasi, dan anggaran. Keempat, pengorganisasian secara rutin atas personil, anggaran, dan sarana materiil lainnya. Kelima, memberikan

manfaat kepada dan/atau pengenaan beban dan pengaturan perilaku terhadap individu, dan masyarakat pada umumnya. Sebagai akibat pelaksanaan kegiatan yang terakhir ini sejumlah pihak yang tidak kebagian manfaat, atau yang menanggung beban yang dianggapnya tidak adil, ataupun dikenakan pembatasan ruang gerak yang dianggap melanggar hak asasi mungkin akan kecewa dan frustasi sehingga menimbulkan konflik dengan pemerintah. Sejumlah langkah integrasi perlu ditempuh oleh pemerintah.

Pemantauan *(monitoring)* dan evaluasi pelaksanaan kebijakan merupakan tahap terakhir dari proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Pemantauan atas setiap kegiatan pelaksanaan kebijakan bertujuan untuk secepat mungkin memperbaiki setiap kekeliruan yang terjadi dalam pelaksanaan sehingga tujuan kebijakan dapat dicapai. Evaluasi atas pelaksanaan kebijakan biasanya dilakukan setelah kebijakan selesai dilaksanakan. Evaluasi diarahkan pada kegiatan pelaksanaan dan hasil pelaksanaan (manfaat dan dampaknya). Pertanyaan yang hendak dijawab dalam tahap ini apakah dampak kebijakan tersebut bagi masyarakat, seberapa besar keberhasilan kebijakan itu dilaksanakan, dan mengapa demikian? Evaluasi atas pelaksanaan kebijakan itu tak hanya bertujuan untuk mengetahui apakah tujuan kebijakan tercapai atau tidak, tetapi juga untuk mendapatkan masukan bagi penyusunan kebijakan berikutnya, bahkan sebagai masukan dalam pengambilan keputusan mengenai masa depan program tersebut.

11.6 Bentuk Dan Tipe Kebijakan Umum

Dalam setiap pembuatan keputusan yang menyangkut politik maupun bukan politik terdapat suatu gejala yang sama bahwa makin banyak pembuat keputusan (makin banyak orang yang harus memberikan persetujuan terhadap suatu pilihan tertentu agar keputusan itu sah) maka makin sukar para pembuat keputusan itu untuk mencapai kesepakatan.

Hal ini didasarkan pada asumsi dalam situasi normal (bukan dalam situasi revolusi atau keadaan genting) setiap pembuat keputusan selalu berusaha membuat keputusan yang menguntungkan diri atau golongannya, setidak-tidaknya tak merugikan diri dan golongannya. Apabila yang berhak membuat keputusan berjumlah 100 orang maka di atas kertas ada 100 kepentingan yang harus dipertimbangkan sehingga sukar bagi mereka untuk mencapai kata sepakat. Kalau pada akhirnya tercapai konsensus maka keputusan itu tak akan bersifat mendasar dalam arti tidak akan menimbulkan perubahan besar dan menyeluruh.

Sebaliknya, makin sedikit orang yang harus memberikan persetujuan terhadap suatu alternatif agar keputusan itu sah maka

makin mudah bagi mereka untuk membuat keputusan. Biasanya pengaruh keputusan cenderung menimbulkan perubahan yang besar dan menyeluruh. Hal ini disebabkan jumlah kepentingan yang harus dipertimbangkan tak begitu banyak. Ditambahkan pula sukar-tidaknya mencapai kesepakatan tidak hanya ditentukan oleh jumlah pembuat keputusan, tetapi juga mungkin faktor lain seperti kesediaan berkompromi dan sifat permasalahan.

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan adanya dua bentuk keputusan politik (kebijakan umum) yang mempunyai ruang lingkup pengaruh yang berbeda. kebijakan umum yang mampu menimbulkan perubahan yang mendasar yang menyeluruh disebut sebagai keputusan yang komprehensif, sedangkan kebijakan umum yang mampu menimbulkan perubahan pada permukaan dan pinggir-pinggir permasalahan saja disebut sebagai keputusan yang bersifat marginal (incremental)[7] atau keputusan yang bersifat "tambal- sulam".

Keputusan yang bersifat komprehensif cenderung kurang memperhatikan kepentingan beberapa pihak, tetapi mungkin untuk jangka panjang akan menguntungkan semua pihak. Keputusan yang bersifat komprehensif biasanya lebih mungkin terjadi dalam sistem politik totaliter karena jumlah orang yang membuat keputusan pada umumnya relatif sedikit dan dilakukan secara sentral (sentralisasi). Keputusan yang bersifat marginal cenderung tidak mampu menyelesaikan permasalahan secara tuntas, tetapi semua pihak kebagian sedikit atau tidak mendapat beban yang memberatkan. Keputusan yang bersifat marginal biasanya lebih mungkin terjadi dalam sistem politik demokrasi liberal karena jumlah orang yang membuat keputusan pada umumnya relatif banyak dan dilakukan secara tak terpusat (pluralisme dan desentralisasi). Kategorisasi yang dibuat ini tentu bersifat tipe ideal saja sebagai alat untuk memudahkan pemahaman atas suatu gejala yang sebenarnya kompleks.

Selain berdasarkan bentuk dan sifat pengaruh, keputusan politik diklasifikasikan berdasarkan isi dan prosedur pembuatannya dalam tiga tipe, yaitu keputusan rutin, keputusan darurat, dan keputusan bukan keputusan.[8]

Keputusan rutin biasanya dipersiapkan secara saksama. Selain itu, disusun menurut prosedur yang normal sesuai dengan yang ditetapkan dalam konstitusi dan undang-undang. Artinya, kalau konstitusi atau undang-undang menetapkan keputusan politik dibuat oleh presiden, dan harus mendapat persetujuan dari sekurang- kurangnya duapertiga dari jumlah anggota dewan perwakilan rakyat yang hadir dalam sidang yang diselenggarakan itu maka keputusan harus dibuat oleh instansi tersebut dan diputuskan berdasarkan prosedur. Di samping itu, keputusan rutin biasanya berisi upaya mengatasi dan mengatur permasalahan yang kompleks, dan biasanya penyusunannya

memerlukan waktu yang relatif lama. Hal ini disebabkan pembuat keputusan harus mempertimbangkan segala aspek dan segala aspirasi yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, memperkirakan perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang sehingga ia dapat berlaku dalam waktu relatif panjang dan memperkirakan kelompok masyarakat apakah yang lebih diuntungkan dan kelompok apakah yang lebih dirugikan beserta upaya membuat rumusan yang sejauh mungkin dapat diterima oleh sebanyak mungkin pihak. Oleh karena itu, penyusunan keputusan yang rutin ini jelas memerlukan informasi yang lengkap dan akurat. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Undang-undang pokok di Indonesia dapat dikategorikan sebagai keputusan rutin.

Yang dimaksud dengan keputusan darurat ialah keputusan yang dibuat untuk mengatasi suatu keadaan darurat yang perlu penanganan segera, seperti menghadapi ancaman perang dari luar, bencana alam, kekacauan politik, dan kekacauan ekonomi. Keputusan ini dibuat secara tergesa-gesa dalam waktu yang relatif singkat. Oleh karena itu, jumlah orang yang membuat keputusan ini cenderung sedikit, di luar prosedur yang semestinya, dan isinya cenderung kurang mendalam. Itu sebabnya, keputusan yang bersifat darurat ini segera mengalami perubahan ketika keadaan sudah kembali normal. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat suatu pasal yang mengatur kewenangan presiden mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dalam waktu enam bulan berikutnya harus segera mendapatkan persetujuan DPR. Peraturan ini merupakan salah satu contoh keputusan yang bersifat darurat. Surat Perintah Sebelas Maret tahun 1966 dari Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto merupakan contoh lain dari keputusan yang bersifat darurat.

Sementara itu, adakalanya terdapat suatu keputusan yang sebenarnya tak mengandung konsekuensi secara hukum dan bersifat verbal belaka sebagai upaya menenangkan masyarakat. Keputusan ini dinyatakan sekadar bukti semu atas perhatian dan komitmen pemerintah terhadap suatu permasalahan yang mendapatkan perhatian masyarakat, atau dimaksudkan hanya untuk memberi harapan dan janji kepada masyarakat sebagai alat untuk mendapat dukungan dari masyarakat. Misalnya, suatu pemerintah dapat mengeluarkan pernyataan yang berisi tekad pemerintah untuk melakukan proses demokratisasi dalam pengambilan keputusan, atau untuk melakukan proses demokratisasi ekonomi dengan lebih memperhatikan lapisan bawah masyarakat, tetapi tanpa tindak lanjut. Adakalanya keputusan ini bukan suatu pernyataan belaka, melainkan dirumuskan dalam suatu keputusan tertulis tanpa disertai suatu kehendak politik yang kuat untuk mewujudkannya. Keputusan ini disebut sebagai keputusan bukan keputusan.

11.7 Pembuat Keputusan Politik

Pertanyaan mengenai siapa sesungguhnya pembuat keputusan politik merupakan suatu pertanyaan yang sulit dijawab sebab pembuat keputusan belum tentu orang yang tengah menduduki suatu jabatan yang berfungsi untuk itu. Artinya, pihak lain yang secara formal tidak memiliki kewenangan membuat keputusan justru sering kali menjadi pembuat keputusan yang sebenarnya. Berikut ini dikemukakan berbagai kemungkinan elit politik yang dapat membuat keputusan dan berbagai analisis untuk mengatahui siapa yang membuat keputusan politik.

Para sarjana ilmu politik biasanya mengajukan tiga kemungkinan elit politik yang membuat keputusan politik, yaitu elit formal, orang yang berpengaruh, dan penguasa.[9]

Yang dimaksud dengan elit formal ialah elit politik yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat keputusan. Kedudukan formal elit itulah yang memberi kewenangan membuat keputusan. Orang yang berpengaruh *(the influential)* ialah orang-orang yang karena memiliki sumber-sumber kekuasaan, seperti kekayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, senjata, dan massa terorganisasi yang mampu mempengaruhi elit formal sehingga yang terakhir ini membuat keputusan sesuai dengan kehendak orang yang berpengaruh. Selanjutnya yang dimaksud dengan penguasa ialah orang yang secara nyata membuat keputusan. Elit formal atau orang berpengaruh dapat menjadi penguasa.

Yang menjadi pertanyaan, bagaimanakah cara untuk mengetahui siapa yang sesungguhnya berkuasa atau yang secara nyata membuat keputusan politik?

Ada tiga alat yang dikemukakan oleh Putnam untuk mengetahui siapa yang berkuasa, yaitu analisis posisi, analisis reputasi dan analisis keputusan.[10] Analisis posisi ialah suatu metode untuk mengetahui pembuat keputusan atau penguasa dengan cara melihat kedudukan seseorang dalam lembaga pemerintahan. Hal ini didasarkan pada suatu asumsi bahwa para penjabat yang menduduki posisi-posisi yang tinggi dalam lembaga pemerintahan cenderung secara politik juga memiliki kekuasaan yang besar pula. Untuk mengetahui siapa yang menduduki posisi-posisi tinggi dalam lembaga pemerintahan tidak sukar karena keputusan untuk memilih atau mengangkat seseorang menduduki jabatan tertentu dibuat secara tertulis sehingga dokumennya dapat diperoleh dengan mudah. Kelemahan analisis posisi ini, yakni memasukkan orang-orang boneka (mereka yang menduduki jabatan tinggi tetapi tidak mempunyai kekuasaan sehingga orang lain yang membuat keputusan untuknya) ke dalam kategori elit politik; dan tidak memasukkan orang-orang yang secara informal mempunyai pengaruh besar ke dalam kategori elit politik. Jadi, analisis

ini cenderung membesar-besarkan pengaruh semua tetapi memperkecil pengaruh informal.

Yang dimaksud dengan analisis reputasi ialah metode yang digunakan untuk mengetahui pembuat keputusan dengan cara memperhatikan reputasi seseorang dalam lingkungan pemerintahan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara mencari para informan yang mengetahui mekanisme pengambilan keputusan secara dekat seperti para staf yang membantu para penjabat yang mempunyai kedudukan tinggi dalam lembaga pemerintahan. Analisis ini dilandasi dengan suatu asumsi bahwa partisipan dalam sistem pengambilan keputusan mengetahui siapa yang turut serta dalam pembuatan keputusan, atau mengetahui siapa yang berpengaruh dan yang tidak berpengaruh. Dengan analisis ini, elit formal dan yang berpengaruh akan dapat dimasukan ke dalam kategori elit politik. Kelemahan analisis ini terletak pada proses pemilihan informan karena kekeliruan dalam pemilihan informan akan berakibat fatal dalam keakuratan informasi yang diberikan. Para informan cenderung hanya memberikan informasi yang menguntungkan diri atau kelompoknya, sedangkan pemimpin lain yang kebetulan kurang disukai tetapi sebenarnya tidak berpengaruh tidak disebutkan namanya. Selain itu, karena lain permasalahan akan lain pula orang-orang yang terlibat di dalamnya maka meminta informasi kepada informan yang kebetulan tidak memiliki akses terhadap pengambil keputusan perihal masalah tersebut akan menimbulkan akibat yang fatal pula dalam keakuratan informasi.

Selanjutnya, analisis keputusan ialah metode untuk mengetahui elit politik dengan cara meneliti siapa yang ikut dalam proses pembuatan keputusan dalam beberapa kasus pengambilan keputusan yang dianggap representatif. Apabila elit politik diartikan sebagai orang yang mempunyai pengaruh besar, baik formal maupun informal dalam proses pengambilan keputusan maka analisis keputusan ini merupakan analisis yang tepat untuk memperoleh gambaran mengenai siapa sesungguhnya yang menjadi pembuat keputusan tetapi mungkin agak sukar dalam memilih kasus pembuatan keputusan yang representatif. Namun, dengan metodologi yang tepat kiranya masalah ini dapat diatasi.

Catatan Kaki

1. Bandingkan dengan Paul Conn. *Op. cit.* Hlm. 188-193.
2. Thodore J. Lowi. Juli/Agustus 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review.* Vol. 32. No. 4.
3. Penerapan keempat tipe kebijakan ini dan peranan birokrasi dalam pelaksanaan keempat tipe kebijakan itu di Amerika Serikat dikemukakan oleh Kenneth J. Meier. 1979. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government.* North Scituate, Mass.: Duxbury Press. Hlm. 70-102.
4. Randall B. Ripley. 1985. *Policy Analysis in Political Science.* Chicago: Nelson-Hall

Publishers. Hlm. 34-48.

5. Bandingkan dengan John Ellswarth dan Arthur Stahnke. 1976. *Politics and Political System: An Introduction to Political Science.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall. Hlm. 44-53.
6. Bandingkan dengan Ripley. Op. cit. Hlm. 48-56.
7. Paul Conn. *Op. cit.* Hlm. 203-213.
8. Ellsworth dan Arthur. *Op. cit.* Hlm. 54-57.
9. Ellsworth dan Arthur. *Op. cit.* Hlm. 37-41.
10. Robert Putnam. 1976. *The Comparative Study of Political Elites.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc. Hlm. 15-17.

BAB 12
POLITIK DAN EKONOMI

12.1 Pengantar

Politik acap kali diidentifikasikan dengan keputusan pemerintah yang bersifat otoritatif karena kewenangan paksaan dimonopoli oleh pemerintah. Sebaliknya, ekonomi dalam pengertian non-Marxis dikaitkan dengan keputusan berdasarkan mekanisme pasar. Yang terakhir ini berasumsi individu bertindak menurut kehendak bebas dan pilihan rasional, sedangkan yang pertama berasumsi individu tidak selalu bertindak rasional dan dalam banyak hal bertindak sesuai dengan aturan yang dibuat dan ditegakkan pemerintah. Sementara itu, yang terakhir beranggapan dunia ini berjalan secara rasional tanpa ada kendala, sedangkan yang pertama beranggapan dunia ini penuh dengan konflik, salah paham, dan paksaan.

Selain itu, dalam ekonomi pilihan (keputusan) yang dibuat oleh elit dianggap terlepas dari faktor-faktor lain, dan karena itu dibuat berdasarkan pertimbangan untung rugi secara langsung saja. Beberapa pilihan memiliki dampak terhadap faktor lain yang tidak terlibat dalam keputusan. Namun, dalam ekonomi hal ini dianggap sebagai faktor eksternal yang tak perlu dipertimbangkan dalam pembuatan keputusan. Dalam politik, keputusan dibuat melalui interaksi di antara berbagai kelompok dan pemerintah (dengan menggunakan setiap sumber kekuasaan) dalam konteks struktur kelembagaan yang ada. Struktur kelembagaan akan mempengaruhi perilaku individu elit politik karena struktur tersebut menentukan bagaimana keputusan dibuat, siapa yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan, dan sarana-sarana apa yang tersedia untuk mengatasi suatu permasalahan tertentu. Dengan kata lain, keputusan dalam politik lebih dilihat sebagai hasil pelaksanaan kekuasaan daripada hasil pilihan sukarela.

Apabila demikian, apakah ada hubungan yang erat antara politik dan ekonomi? Pertanyaan ini telah menimbulkan sejumlah model, perspektif, dan teori yang memberikan gambaran dan jawaban yang berbeda sesuai dengan anggapan dasar yang menjadi titik tolak berpikirnya.[1]

Pertama, liberalisme ortodoks menganggap individu dalam arti perilaku dan kepentingannya secara analitis dan normatif sangat menonjol. Masyarakat dilihat sebagai suatu agregasi atau hasil pencapaian kepentingan individu, sedangkan politik (dan negara) dipandang sebagai salah satu pranata atau sarana yang digunakan oleh individu untuk mencapai kepentingannya. Kedua, kritik sosial

terhadap liberalisme yang memandang keberadaan dan tindakan individu tidak terisolasi dari masyarakat, dan masyarakat membentuk perilaku dan kepentingan individu. Yang pertama lebih menekankan metodologi individual, sedangkan yang kedua lebih menekankan metodologi kolektivisme.

Dalam kaitannya dengan politik, perspektif yang pertama dibagi dua berdasarkan penjelasan sosial yang diberikan. Pertama, *ekonomisme* yang menganggap proses-proses politik merupakan produk proses-proses nonpolitik. Struktur politik dipandang tidak bertindak atas kepentingan sendiri, melainkan sebagai sarana atau arena persaingan kepentingan di antara kekuatan-kekuatan sosial. Kalangan liberal berpendapat proses-proses politik merupakan hasil interaksi di antara individu, sedangkan *ekonomisme* melihat proses politik merupakan produk interaksi antara kekuatan- kekuatan sosial. Bagi Marxis, kekuatan-kekuatan sosial itu ialah "kelas", sedangkan bagi teori pluralis kekuatan-kekuatan sosial itu adalah kelompok kepentingan (interest groups). Kedua, *politisisme* yang berpendapat struktur politik memiliki dan mengembangkan kepentingan sendiri dan mengenakan kepentingan- kepentingan ini terhadap kepentingan ekonomi tertentu. "Rasionalitas" politik dapat mengatasi rasionalitas ekonomi, kekuasaan dipandang sebagai sangat menentukan sistem ekonomi.

Berdasarkan berbagai model dan perspektif di atas dapat dikemukakan sejumlah teori mengenai hubungan politik dengan ekonomi. Dari segi hubungan kausal atau yang bersifat deterministik hubungan politik dengan ekonomi dibagi dua. Pertama, kebijakan umum *(public policy)* atau *politisisme* yang melihat politik menentukan ekonomi. Kedua, *ekonomisme* yang liberal maupun Marxis yang melihat ekonomi menentukan politik. Teori lain menggambarkan hubungan ekonomi dengan politik sebagai bersifat interaktif atau timbal-balik, sedangkan teori yang lain lagi menggambarkan hubungan politik dengan ekonomi sebagai perilaku yang bersinambungan. Termasuk ke dalam kategori yang terakhir ini berupa aliran ekonomi politik baru atau perspektif *public choice* yang berupaya menerapkan asumsi, bahasa, dan logika ekonomi neoklasik ke dalam perilaku politik[2]

Akan tetapi, yang hendak dibahas hanya peranan politik (negara atau pemerintah) dalam kegiatan ekonomi yang sedikit-banyak berangkat dari anggapan dasar yang dianut *politisisme* di atas.[3] Berikut ini dikemukakan sebuah model sistem ekonomi dan fungsi pemerintah di dalamnya.

12.2 Sistem Ekonomi

Setiap individu dan masyarakat berupaya mendapatkan sumber-sumber guna memenuhi kebutuhan hidup sehingga dapat hidup secara

layak sebagai manusia. Dalam hal ini, terdapat kegiatan ekonomi dalam masyarakat, yaitu kegiatan memenuhi kebutuhan rumah tangga bagi individu dan memenuhi kebutuhan nasional bagi masyarakat-negara. Kegiatan ekonomi pada dasarnya berkisar pada kegiatan memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa.[4]

Sehubungan dengan kegiatan produksi terdapat dua pertanyaan yang selalu muncul, yakni barang dan jasa apakah yang harus diproduksi, dan berapa jumlahnya? Sarana-sarana apakah yang digunakan untuk menghasilkan barang dan jasa? Masalah yang pertama berkaitan dengan jenis-jenis kebutuhan masyarakat yang cenderung bertambah baik dalam jumlah dan jenisnya maupun dalam kualitas. Masalah kedua berkaitan dengan sarana dan alat produksi, seperti tanah, modal, teknologi, bahan mentah, tenaga ahli, buruh, dan manajemen.

Dalam kaitan dengan kegiatan distribusi juga muncul dua permasalahan. Bagaimana barang dan jasa didistribusikan? Berapa banyak dari produksi digunakan untuk konsumsi hari ini, dan berapa banyak digunakan untuk kegiatan-kegiatan produktif? Perihal yang pertama menyangkut mekanisme pendistribusian, yakni apakah melalui pasar, melalui birokrasi atau melalui koperasi, sedangkan perihal yang kedua menyangkut pengembangan produksi dan pertumbuhan ekonomi.

Selain itu, berdasarkan asumsi sumber-sumber yang tersedia dalam masyarakat sangat terbatas (masyarakat yang satu mungkin lebih banyak daripada masyarakat lain) maka kegiatan ekonomi tadi pada dasarnya merupakan kegiatan membuat pilihan di antara berbagai alternatif cara untuk mendayagunakan sumber-sumber yang terbatas tersebut. Sehubungan dengan itu, setiap masyarakat- negara memang menghadapi suatu dilema, yaitu kebutuhan manusia yang semakin lama semakin bertambah jumlah, jenis, dan kualitasnya, sedangkan sumber-sumber yang tersedia dalam masyarakat relatif terbatas.

Dalam mengatasi dilema itu berbagai masyarakat-negara mengembangkan sistem ekonomi yang berbeda-beda. Yang dimaksud dengan sistem ekonomi ialah seperangkat mekanisme dan lembaga untuk membuat dan melaksanakan keputusan mengenai produksi, pendapatan, dan konsumsi di dalam suatu wilayah tertentu. Sistem ekonomi terdiri atas sejumlah mekanisme, pengaturan organisasi, dan peraturan untuk membuat dan melaksanakan keputusan tentang alokasi sumber-sumber yang terbatas.

Dalam membedakan suatu sistem ekonomi dengan sistem ekonomi lainnya, sejumlah kriteria digunakan oleh para ilmuwan ekonomi. Berikut ini dikemukakan dua kategorisasi saja: yang pertama bersifat sederhana, yang kedua bersifat lebih kompleks. Grossman membagi sistem ekonomi berdasarkan dua kriteria, yaitu koordinasi unit ekonomi, dan pemilikan barang dan jasa.[5] Artinya, siapa yang

mengoordinasikan kegiatan ekonomi: mekanisme pasar, pemerintah, koperasi, atau ketiga-tiganya? Koordinasi unit ekonomi melalui mekanisme pasar berarti produsen relatif bebas menentukan barang dan jasa apakah yang harus diproduksi, sarana, dan alat produksi apakah yang harus digunakan, dan untuk kalangan masyarakat macam apa barang dan jasa diarahkan.

Di samping itu, konsumen juga relatif bebas dalam menentukan sikapnya untuk membeli atau tidak. Sistem harga ditentukan berdasarkan hukum permintaan dan penawaran. Selain pertimbangan atas permintaan konsumen, efisiensi, dan keuntungan, pengambilan keputusan atas berbagai alternatif juga ditentukan dengan prinsip persaingan yang sehat dan kepentingan umum. Yang dimaksud dengan koordinasi ekonomi oleh pemerintah ialah pemerintah yang menentukan barang dan jasa. Maksudnya, apa yang harus diproduksi, sarana dan alat produksi, lalu apa yang harus digunakan, dan untuk kalangan masyarakat macam apa barang dan jasa itu diarahkan. Tugas pengambilan keputusan mengenai hal ini diserahkan kepada suatu dewan perencana ekonomi sehingga koordinasi unit ekonomi ini acap kali disebut sebagai perencanaan terpusat.

Pemilikan barang dan jasa berarti siapa yang memiliki barang dan jasa (sarana dan alat produksi): swasta, negara, koperasi atau ketiga-tiganya. Pemilikan barang dan jasa oleh swasta berarti sarana dan alat produksi tidak hanya dimiliki atau dikuasai oleh pihak swasta, tetapi juga dikelola oleh pihak swasta. Pemilikan barang dan jasa oleh negara (publik) berarti negara atau koperasi yang memiliki atau menguasai, dan mengelola alat dan sarana produksi.

Apabila kedua kriteria di atas digunakan untuk menyusun model-model sistem ekonomi maka sistem ekonomi dibedakan menjadi tiga, yaitu kapitalis, komunis, dan sosialis. Apabila koordinasi unit ekonomi dilakukan dengan mekanisme pasar, barang dan jasa (sarana dan alat produksi) dimiliki atau dikuasai swasta maka sistem itu disebut kapitalis. Sistem komunis ditandai dengan koordinasi unit ekonomi dengan perencanaan terpusat, dan barang dan jasa dimiliki, dan dikuasai oleh negara. Dalam sistem sosialis terdapat semacam pembagian tugas antara perencanaan terpusat dan mekanisme pasar dalam koordinasi unit ekonomi, dan antara negara dan swasta dalam pemilikan barang dan jasa. Artinya, dalam hal ihwal yang menyangkut hajat hidup orang banyak, kepentingan umum atau yang bersifat strategis dikoordinasikan dengan perencanaan terpusat dan dimiliki oleh negara, sedangkan hal-hal lain diserahkan pada mekanisme pasar dan swasta. Ketiga model sistem ekonomi ini tentu lebih bersifat analitik daripada penggambaran senyatanya karena dalam kenyataan tidak ada sistem ekonomi yang murni kapitalis atau komunis. Sebagai model, ketiga sistem ekonomi ini merupakan penyederhanaan atas kenyataan yang sesungguhnya sangat kompleks.

Menurut kenyataan, sistem ekonomi yang diterapkan dengan berbagai negara di dunia ini begitu banyak ragamnya. Oleh karena itu, kriteria kategorisasi sistem ekonomi seyogianya juga harus lebih kompleks sehingga sejauh mungkin dapat menampung kenyataan-kenyataan yang kompleks tersebut. Dalam hal ini, Gregory dan Stuart mengajukan empat kriteria yang membedakan sistem ekonomi. Keempat kriteria ini meliputi organisasi pengaturan pembuatan keputusan, mekanisme pengadaan informasi dan koordinasi (pasar dan perencanaan), pemilikan barang (pengendalian dan pendapatan), dan mekanisme penetapan tujuan dan membujuk orang bertindak (insentif).[6]

Dalam melaksanakan tujuan suatu organisasi biasanya dilakukan suatu pembagian tugas secara vertikal di antara subunit-subunit dan organisasi yang lebih kecil. Dalam organisasi negara, perusahaan, dan keluarga merupakan subunit-subunit peringkat bawah, sedangkan pemerintah merupakan subunit peringkat atas. Pada hirarki ini terdapat sejumlah individu dalam subunit peringkat atas yang memberikan perintah dan pengarahan yang harus ditaati dengan semua anggota organisasi yang menjadi subunit peringkat bawah.

Salah satu karakteristik organisasi yang mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi ialah derajat sentralisasi atau desentralisasi dalam pembuatan keputusan. Sistem ekonomi yang didesentralisasikan berarti pengambilan keputusan pada dasarnya dilakukan pada peringkat bawah organisasi. Sebaliknya, sistem ekonomi yang disentralisasikan berarti pengambilan keputusan dilakukan pada peringkat atas organisasi.

Faktor-faktor yang diperkirakan mempengaruhi peringkat pengambilan keputusan ialah distribusi kewenangan dan pendayagunaan informasi. Dari segi kewenangan, suatu sistem ekonomi dikatakan tersentralisasi apabila kewenangan membuat keputusan dimonopoli dengan peringkat atas organisasi. Sebaliknya, suatu sistem ekonomi dikatakan terdesentralisasi apabila kewenangan membuat keputusan terletak pada peringkat bawah organisasi. Namun dalam kenyataan, kewenangan membuat keputusan biasanya tersebar pada berbagai peringkat, dan berubah sesuai dengan tuntutan perkembangan. Suatu sistem ekonomi yang dari segi informasi tersentralisasi berarti peringkat atas organisasi mengumpulkan, mengolah, dan mendayagunakan informasi, dan hanya membagi informasi secara terbatas kepada peringkat bawah organisasi. Sebaliknya, suatu sistem ekonomi yang secara informasi terdesentralisasi berarti peringkat bawah organisasi yang mengumpulkan, mengolah dan mendayagunakan informasi tanpa membagi informasi dengan peringkat atas organisasi.

Dalam suatu sistem ekonomi berbagai mekanisme untuk menyajikan informasi dan mengoordinasikan keputusan. Pada masyarakat yang

sederhana maka barter yang menjadi mekanisme tersebut (yang dewasa ini dapat dikatakan sudah jarang digunakan), sedangkan dalam masyarakat yang modern maka pasar dan perencanaan yang menjadi mekanisme ekonomi. Secara sederhana sering dikemukakan ekonomi terpusat menggunakan mekanisme perencanaan, sedangkan ekonomi terdesentralisasi menggunakan mekanisme pasar. Namun, dalam kenyataan tidak selalu demikian, acap kali yang terjadi justru campuran.

Mekanisme perencanaan terdiri atas dua tipe, yaitu ekonomi terencana *(planned economy)*, dan perencanaan umum *(indicative planning)*. Dalam ekonomi terencana, kegiatan ekonomi diarahkan secara eksplisit maupun implisit. Kegitan ini dilaksanakan oleh unit yang lebih tinggi dalam bentuk dokumen yang disebut rencana ekonomi. Dalam perencanaan umum, para perencana ekonomi menunjukkan sejumlah target, kecenderungan-kecenderungan umum dan sektoral, dan menyajikan informasi yang bersifat pokok yang biasanya tidak disediakan oleh pasar. Subunit ekonomi bebas menggunakan informasi sesuai dengan kepentingannya. Dalam mekanisme pasar, lalu pasarlah (sebagai dampak interaksi permintaan dan penawaran terhadap harga) yang mengoordinasikan kegiatan berbagai subunit organisasi. Pasar yang memberikan tanda-tanda yang menggerakkan berbagai subunit dalam sistem untuk membuat keputusan tentang pendayagunaan sumber-sumber yang dikuasainya. Perusahaan dan keluarga bekerja melalui dan menanggapi pasar.

Kriteria yang ketiga berupa pemilikan atas harta benda seperti sarana dan alat produksi. Pemilikan harta benda dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu hak memperjualbelikan harta benda, hak menggunakan harta benda, dan hak menggunakan barang dan jasa yang dilahirkan oleh harta benda yang bersangkutan. Pemilikan ini ada yang bersifat permanen seperti hak milik, tetapi ada juga yang bersifat sementara seperti hak menggunakan objek tersebut.

Secara umum terdapat tiga bentuk pemilikan atas harta benda: publik, swasta, dan kolektif. Apabila pemilikan pribadi (swasta) yang menonjol maka ketiga jenis hak tersebut dipegang oleh individu, sedangkan apabila pemilikan oleh publik yang menonjol maka ketiga jenis hak tersebut dipegang oleh negara. Dalam kenyataan, setiap sistem ekonomi mendistribusikan ketiga jenis hak tersebut pada ketiga bentuk pemilikan dengan titik berat yang mungkin berbeda. Artinya, sistem ekonomi yang satu mungkin lebih menekankan bentuk publik, sedangkan sistem ekonomi yang lain mungkin lebih menonjolkan bentuk swasta. Perbedaan sistem hak milik akan mempengaruhi tidak hanya peraturan dalam pembuatan keputusan, sistem motivasi, dan tujuan, tetapi juga distribusi pendapatan dan arah kegiatan ekonomi dalam masyarakat.

Faktor lain yang juga menjadi ciri yang membedakan sistem

ekonomi ialah insentif yang digunakan untuk memotivasi para individu guna mencapai tujuan-tujuan sistem. Tujuan dan insentif merupakan kunci untuk memahami transformasi pemilikan atas harta benda dan masukan informasi menjadi tindakan yang efektif. Insentif ini harus dapat menstimulasikan para individu pada peringkat bawah organisasi untuk mengikuti pengarahan yang diberikan oleh para individu pada peringkat atas organisasi.

Hal ini hanya dapat dicapai apabila para individu yang akan menerima insentif harus mampu mencapai tujuan yang ditetapkan, para individu yang memberikan pengarahan harus dapat mengecek pekerjaan para individu peringkat bawah organisasi, dan insentif itu harus dalam bentuk yang dihargai oleh para individu peringkat bawah organisasi.

Insentif dapat diberikan dalam dua bentuk, yaitu insentif materiil dan insentif moril. Yang dimaksud dengan insentif materiil ialah sistem penghargaan yang meninggikan nilai perilaku tertentu dengan jalan memberikan barang atau uang dalam jumlah yang lebih banyak kepada orang yang berperilaku sesuai dengan yang ditetapkan daripada kepada orang yang tidak atau kurang berperilaku sesuai dengan yang ditetapkan. Insentif moral memberikan penghargaan kepada perilaku tertentu dengan jalan menyadarkan para peserta akan tanggung jawab mereka yang mulia kepada negara dan bangsa atau kepada perusahaan. Biasanya diwujudkan dalam bentuk piagam tanda penghargaan. Dengan demikian, peserta tersebut akan dihargai oleh lingkungannya.

Berdasarkan keempat kriteria tersebut disusun suatu model yang membedakan sistem ekonomi menjadi tiga, yaitu kapitalisme, sosialisme pasar, dan sosialisme terencana. Kapitalisme merupakan suatu sistem ekonomi yang ditandai oleh ciri-ciri pembuatan keputusan didesentralisasikan pada pemilik faktor produksi, pembuatan keputusan dikoordinasikan oleh mekanisme pasar, faktor produksi dimiliki oleh swasta, dan insentif materiil yang diberikan untuk memotivasi peserta untuk mencapai tujuan.

Sosialisme pasar ditandai dengan ciri-ciri berikut. Pembuatan keputusan didesentralisasikan, dikoordinasikan oleh mekanisme pasar, faktor produksi dimiliki oleh publik, dan insentif materiil, dan moril diberikan untuk memotivasi perilaku peserta.

Selanjutnya, sosialisme terencana ditandai dengan ciri-ciri berikut ini. Pembuatan keputusan disentralisasikan oleh peringkat atas organisasi dan dikoordinasikan oleh suatu perencanaan terpusat yang memberikan pengarahan yang bersifat mengikat kepada peserta, faktor produksi dimiliki oleh publik, baik insentif materiil maupun insentif moril diberikan untuk memotivasi perilaku peserta. Ketiga sistem ekonomi ini merupakan model sehingga tidak menggambarkan seluruh kenyataan yang memang kompleks. Di luar ketiga sistem

ekonomi ini mungkin terdapat berbagai campuran, seperti pembuatan keputusan yang disentralisasi dan didesentralisasi dengan titik berat pada sentralisasi, atau pembuatan keputusan dikoordinasikan dengan mekanisme pasar dan perencanaan terpusat dengan titik berat pada perencanaan terpusat.

Dari uraian di atas disimpulkan terdapat kaitan erat antara politik dan ekonomi, seperti dalam hal peranan negara (pemerintah) pada perencanaan dan koordinasi ekonomi, dan pemilikan barang dan jasa, baik dalam sistem ekonomi sosialisme dengan perencanaan terpusat (komunis) maupun dalam sistem ekonomi sosialisme pasar bahkan dalam sistem kapitalisme. Berikut ini dikemukakan secara terinci fungsi pemerintah dalam kegiatan ekonomi.

12.3 Fungsi Pemerintah Dalam Ekonomi

Pemikiran lama yang menganggap negara sebagai penjaga keamanan dan ketertiban, atau sebagai lembaga arbitrasi yang pasif untuk menyelesaikan konflik kepentingan di antara berbagai kekuatan sosial telah ditinggalkan. Ketiga pendekatan dalam politik- ekonomi berpendirian yang sama mengenai peranan negara (pemerintah) dalam kegiatan ekonomi. Namun, penjelasan yang diberikan atas peranan negara berbeda-beda.

Neo-Statis berpandangan negara memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan yang diperjuangkan berbagai kelompok dalam masyarakat. Neo-Marxis berpendirian dalam situasi tertentu negara memiliki otonomi (kepentingan sendiri), tetapi untuk jangka panjang negara merupakan perpanjangan tangan dari golongan kapitalis.

Selanjutnya, pendekatan *public choice* memandang keterlibatan negara dalam ekonomi sebagai upaya rasional untuk memaksimalkan perolehan suara dalam pemilihan umum. Perbedaan penjelasan yang diberikan dengan ketiga pendekatan ini tidak diuraikan lebih lanjut karena yang menjadi fokus bab ini berupa peranan pemerintah dalam kegiatan ekonomi.

Luas-tidaknya peranan pemerintah dalam ekonomi dan mendalam-tidaknya intervensi pemerintah dalam ekonomi tidak hanya ditentukan oleh sifat permasalahan ekonomi yang dihadapi, tetapi juga ditentukan oleh sistem ekonomi dan politik masyarakat-negara yang bersangkutan. Secara umum disimpulkan adanya empat peranan atau bentuk keterlibatan pemerintah dalam ekonomi, yaitu pengarahan ekonomi, pengaturan kegiatan ekonomi swasta, redistribusi pendapatan, dan pengadaan barang dan jasa yang menjadi kepentingan umum.[7]

Selain dalam pengadaan barang dan jasa yang bersifat publik, adanya peran pemerintah dalam tiga bentuk keterlibatan lain

disebabkan oleh ketidaksempurnaan pasar. Mekanisme permintaan dan penawaran melalui pasar tak selalu menghasilkan harga yang wajar, kualitas barang dan jasa yang terjamin, dan distribusi yang merata, karena yang disebut *tangan tak terlihat* itu acap kali justru berwujud kekuatan tertentu yang memonopoli pasar.

Fungsi yang pertama berkaitan dengan pengarahan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga mencapai tujuan yang dikehendaki. Paham ini tak hanya dilaksanakan dalam sistem ekonomi perencanaan terpusat, tetapi juga berkembang dalam sistem kapitalisme terutama berkat teori yang dikemukakan oleh Keynes bahwa pemerintah harus aktif dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mengurangi pengangguran dan memelihara stabilitas harga tanpa mengurangi peranan swasta.[8]

Pengarahan dari pemerintah dapat dilakukan secara langsung dan secara tidak langsung. Pengarahan secara langsung berarti pemerintah mengharuskan para pengusaha untuk melaksanakan kebijakan tertentu seperti yang dilakukan dalam sistem ekonomi perencanaan terpusat. Pengarahan secara tidak langsung berarti pemerintah tidak mengharuskan atau melarang melakukan kegiatan tertentu. Namun, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah akan mempengaruhi pola kegiatan ekonomi yang dilaksanakan oleh swasta.

Pengarahan secara tak langsung dapat dilakukan dengan empat bentuk kebijakan ekonomi, yaitu kebijakan anggaran penerimaan dan pengeluaran negara *(fiscal policy)*, kebijakan perbankan *(monetary policy)* dan perkreditan, kebijakan perdagangan dan rezim devisa, dan kebijakan investasi modal asing dan dalam negeri. Keempat kebijakan ini mempunyai dampak pada iklim pasar bagi barang dan jasa.

Kebijakan penerimaan negara, seperti besar-kecilnya pajak dalam segala bentuknya dan bea cukai akan ikut merangsang perluasan usaha. Tarif pajak dan pungutan resmi lainnya yang tidak terlalu tinggi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kelanjutan dan pengembangan usaha. Demikian pula besar-kecilnya pengeluaran pemerintah dalam berbagai sektor ekonomi merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi volume dan ruang lingkup kegiatan ekonomi swasta.

Apabila sektor pertanian pangan ditetapkan sebagai prioritas program pembangunan maka kegiatan ekonomi untuk memproduksi dan mendistribusikan sarana produksi pertanian, seperti pupuk, lembaga penelitian bibit unggul, antihama, traktor, dan cangkul akan meningkat. Kebijakan fiskal ini dapat juga digunakan untuk menstabilkan ekonomi: apabila terdapat kemunduran ekonomi, tarif pajak diturunkan dan/atau jumlah pengeluaran ditingkatkan. Sebaliknya, apabila ekonomi berkembang terlalu cepat (sedangkan bidang lain ketinggalan sehingga terdapat ketidakserasian perkembangan) maka tarif pajak dinaikan dan/atau jumlah

pengeluaran diturunkan.

Kebijakan moneter dan perkreditan merupakan kebijakan pemerintah dalam penyediaan kredit dari bank dan pengendalian jumlah uang dalam peredaran. Bank sentral dan sistem keuangan mempunyai dua tugas dalam pengarahan ekonomi, yakni menjamin pengadaan uang atau kredit yang memadai untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan mengelola pertumbuhan jumlah uang. Bunga pinjaman yang tinggi akan mengurangi pertumbuhan ekonomi, sedangkan bunga tabungan yang tinggi akan menambah persediaan uang dalam bank sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk menggerakkan ekonomi. Apabila jumlah uang yang beredar dalam masyarakat melebihi jumlah barang sehingga harga-harga sangat tinggi atau inflasi maka pemerintah (kementerian keuangan dan Bank sentral) dapat mengatasi dengan menaikkan bunga tabungan. Bahkan kebijakan moneter dapat digunakan untuk meningkatkan pemerataan usaha dengan cara menjamin pemberian kredit kepada pengusaha kecil.

Kebijakan perdagangan luar negeri maupun dalam negeri berkaitan dengan prioritas yang ditetapkan pemerintah dalam impor dan ekspor barang dan jasa. Misalnya, guna mengembangkan industri dalam negeri ditetapkan barang yang diimpor harus dirakit di dalam negeri dan barang yang diekspor ke luar negeri harus dalam bentuk jadi. Lalu barang dan jasa yang dianggap penting untuk keperluan dalam negeri diberi perlindungan dengan hambatan tarif tanpa campur tangan pemerintah dalam penentuan importirnya. Selanjutnya, untuk mempengaruhi harga suatu barang dan jasa, pemerintah menghilangkan atau menyederhanakan prosedur perizinan produksi.

Kebijakan rezim devisa berkaitan dengan ada-tidaknya pembatasan terhadap arus uang masuk ke dalam negeri dan arus uang ke luar negeri. Negara yang tidak mengenakan pembatasan atas arus masuk atau arus keluar berarti menganut rezim bebas. Lalu kebijakan penanaman modal berkaitan dengan penetapan bidang atau sektor yang dapat dimasuki oleh modal asing dan modal dalam negeri, beserta beberapa ketentuan dalam bidang produksi dan distribusi, seperti kerja sama modal, alih teknologi, tenaga kerja, pajak berganda, impor sarana produksi, dan fasilitas ekspor.

Fungsi kedua berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mengontrol monopoli dan mengatur akibat-akibat yang ditimbulkan dari kegiatan ekonomi terhadap pihak lain, tetapi tidak dimasukkan dalam faktor produksi. Sejumlah kegiatan ekonomi tidak dapat hidup dan berkembang kalau tidak bersifat monopoli seperti listrik dan telepon. Pelayanan listrik pada suatu daerah tidak akan efisien apabila diizinkan persaingan. Sebaliknya, juga tidak masuk akal kalau untuk berhubungan dengan sanak famili atau sahabat harus menggunakan lebih dari satu perusahaan telepon. Di beberapa negara berkembang

untuk dapat hidup dan tumbuh maka ndustri penerbangan dan baja harus dikelola dengan monopoli. Monopoli ini disebut monopoli alam ah. Kegiatan ekonomi ini pada banyak negara ditangani negara sehingga negara yang memonopoli.

Penolakan terhadap monopoli didasarkan pada pertimbangan, manakala terdapat suatu perusahaan memonopoli komoditi tertentu maka biarpun biaya setiap unit lebih rendah daripada perusahaan kecil, perusahaan itu akan dapat memanipulasi posisinya yang demikian itu untuk mengendalikan jumlah produksi sehingga harga naik. Oleh karena itu, dalam banyak negara pemerintah membuat undang-undang antimonopoli.

Guna mencegah monopoli itu, d tempuh salah satu dari tiga strategi ini. Pertama, melarang pemilik yang sama untuk membentuk dua perusahaan yang memproduksi komoditi yang sama dalam suatu daerah. Atau, di suatu daerah suatu jenis komoditi harus diproduksi dan d jual lebih dari satu perusahaan yang berbeda pemiliknya. Ketentuan yang pertama akan mencegah seseorang menggunakan posisi untuk memanipulasi konsumen, sedangkan ketentuan kedua akan menjamin kompetisi sehingga harga dan kualitas komoditi tidak hanya akan menguntungkan produsen, tetapi juga para konsumen. Kedua, memberi izin kepada suatu perusahaan untuk memonopoli satu jenis komod ti tertentu. Namun, sebagai imbal dari izin tersebut, s stem penetapan harga dalam perusahaan akan diawasi dengan suatu lembaga pemerintah. Ketiga, nasionalisasi komoditi sehingga menjadi milik dan di bawah pengelolaan pemerintah. Hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak biasanya dimonopoli negara, seperti air minum, listrik, kereta api, dan telepon.

Hal lain yang diatur pemerintah berupa dampak negatif kegiatan ekonomi terhadap pihak luar, tetapi tidak dimasukkan ke dalam faktor produksi seperti polusi yang ditimbulkan industri (dampak negatif). Sebagai kompensasi atas penderitaan yang dialami masyarakat sekitar, perusahaan yang bersangkutan biasanya d haruskan memberi ganti rugi. Dalam mengatasi akibat negatif ini pemerintah membuat ketentuan yang berisi standar yang harus dipenuhi oleh suatu perusahaan untuk mendapat izin usaha. Selain terhadap dampak negatif, pemerintah acap kali mengatur dampak positif yang ditimbulkan suatu usaha yang memberi manfaat umum yang jauh lebih besar daripada kemampuan suatu usaha yang memenuhinya seperti sistem angkutan umum. Dalam mengatur dampak positif pemerintah melakukan salah satu dari tiga cara ini, yaitu menetapkan harga secara diskriminatif (setiap konsumen dikenakan tarif harga yang berbeda sesuai dengan permintaan), memberi subsidi kepada perusahaan, atau mengambilalih seluruh kegiatan sehingga sepenuhnya di bawah pengelolaan pemerintah (nasionalisasi).

Intervensi yang dilakukan pemerintah seperti yang diuraikan di atas

sekaligus merupakan kegiatan redistribusi. Redistribusi pendapatan acap kali digunakan sebagai pembenaran atas intervensi pemerintah dalam bidang ekonomi. Selain itu, permasalahan distribusi tidak akan pernah dapat dijelaskan dengan argumen efisiensi atau pertimbangan-pertimbangan ekonomi belaka. Permasalahan distribusi merupakan permasalahan politik. Fungsi redistribusi pendapatan bertujuan menjamin pemenuhan kebutuhan dasar penduduk dan mengurangi kepincangan pendapatan dalam masyarakat. Bidang-bidang yang menjadi tujuan redistribusi terdiri atas pendidikan, kesehatan, transportasi umum, fakir miskin, dan pelayanan sosial lainnya. Setidak-tidaknya pemerintah dapat melakukan tiga bentuk tindakan dalam rangka pelaksanaan fungsi redistribusi, yaitu dengan pajak progresif, pemberian subsidi, dan pelayanan sosial.

Yang dimaksud dengan pajak progresif ialah pajak yang dikenakan kepada wajib pajak berdasarkan prinsip, makin tinggi pendapatan makin tinggi pula beban pajak yang ditanggungnya. Dengan cara ini, kelompok masyarakat yang berpenghasilan tinggi dapat membantu masyarakat yang berpenghasilan renda melalui tangan pemerintah sebagai pemungut dan pengelola pajak. Sebaliknya, dari pajak progresif ialah pajak represif, yakni pengenaan beban pajak yang sama besarnya terhadap semua wajib pajak, tanpa membedakan wajib pajak yang berpenghasilan tinggi dengan yang berpenghasilan rendah sehingga bagi pihak yang pertama beban itu sangat ringan, sedangkan bagi pihak kedua terasa sangat memberatkan. Pajak ini tidak sesuai dengan tujuan redistribusi, tetapi mungkin sesuai dengan maksud-maksud ketertiban masyarakat.

Pemberian subsidi iala alokasi sejumlah dana kepada kelompok masyarakat atau daerah tertentu agar dapat meningkatkan kegiatan ekonomi guna memenuhi kebutuhan kelompok masyarakat atau daerah sesuai dengan keadaan dan aspirasi anggota kelompok atau daera yang bersangkutan. Sedangkan pelayanan sosial merupakan penyediaan fasilitas dan jaminan hidup kepada orang jompo, yatim-piatu, orang sakit, orang cacat, orang yang menganggur, dan orang miskin.

Kebutuhan masyarakat umum *(public goods)* merupakan kebutuhan dasar yang sangat diperlukan semua penduduk, tetapi secara *mekanisme tangan yang tak terlihat* dari kekuatan pasar. Di manapun di dunia ini, kebutu an dasar ini ditangani sendiri oleh pemerintah dengan menggunakan sumber penerimaan dari pajak yang progresif. Ciri dasar barang dan jasa yang menjadi kebutuhan masyarakat umum, yakni untuk setiap jumlah barang dan jasa yang disediakan, manfaat yang diterima seorang individu tidak mempengaruhi kemanfaatan yang tersedia bagi individu lain.

Hal ini disebabkan alasan-alasan berikut. Kemanfaatan dimaksudkan untuk semua individu (seseorang tidak bisa ditolak

untuk mendapatkan pelayanan), jumlah produksi dan harga tidak ditentukan oleh mekanisme pasar, dan biasanya diproduksi dalam jumlah besar-besaran sehingga tidak hanya cukup untuk semua, tetapi juga biaya produksinya lebih sedikit. Sedangkan untuk barang dan jasa yang bukan menjadi kebutuhan masyarakat umum, setiap konsumsi atas suatu jumlah barang dan jasa akan dengan sendirinya mempengaruhi persediaan barang dan jasa yang dapat dikonsumsi oleh pihak lain.

Peranan negara (pemerintah) dalam pengadaan barang dan jasa publik sudah menjadi kesepakatan umum, tetapi tidak terdapat kesepakatan umum dalam hal barang dan jasa macam apa saja yang masuk ke dalam kategori kepentingan umum tersebut. Pertahanan dan keamanan, sistem transportasi, dan pelayanan pos tampaknya di manapun dikategorikan ke dalam kepentingan umum. Namun, perbankan, telekomunikasi, energi, keluarga berencana, dan perumahan menjadi urusan negara di Indonesia dan sejumlah negara berkembang lainnya. Di Amerika Serikat dan negara kapitalis lainnya semua itu menjadi urusan swasta. Penentuan barang dan jasa apa saja yang termasuk kepentingan umum tidak hanya ditentukan dengan sistem ekonomi masyarakat-negara, tetapi juga lingkup dan intensitas permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat-negara. Dalam sistem ekonomi sosialis maka perencanaan terpusat tidak ada permasalahan dalam hal penentuan barang dan jasa yang masuk dalam kategori kepentingan umum. Ketika negara- negara industri maju mengalami krisis energi, lalu pemerintah menangani energi. Keluarga Berencana di India dan Indonesia ditangani oleh pemerintah karena apabila tidak ditangani dengan segera ledakan jumlah penduduk dapat menggagalkan semua upaya pembangunan ekonomi.

12.4 Politik Dan Kebijakan Ekonomi

Kebijakan ekonomi pada dasarnya merupakan keputusan politik karena mempengaruhi distribusi kekayaan dan pendapatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, untuk memahami kebijakan ekonomi perlu pula pemahaman akan distribusi kekuasaan di antara berbagai kekuatan dalam masyarakat. Kebijakan ekonomi juga merupakan masalah politik karena ia mencerminkan keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah dalam konteks kelembagaan. Keputusan ini dibuat sesuai dengan kehendak umum, kepentingan elit yang memerintah, dan pedoman dan batasan yang dikenakan oleh struktur kelembagaan.

Yang menjadi pertanyaan, siapakah yang membuat keputusan politik yang menyangkut kebijakan ekonomi atau siapa yang memerintah tersebut? Jawaban atas pertanyaan ini tentu berbeda-beda sesuai dengan sistem politik setiap masyarakat-negara. Namun,

dari berbagai sistem politik dapat disimpulkan sejumlah kemungkinan pihak yang memerintah, seperti otokrat-tradisional, partai politik yang bersaing, partai tunggal yang totaliter, golongan militer dengan tuan tanah dan pengusaha asing, atau koalisi antara militer, birokrat dan tehnokrat dengan pengusaha asing. Siapa yang akan diuntungkan dari kebijakan ekonomi tersebut sedikit-banyak ditentukan oleh siapa atau koalisi yang membuat dan melaksanakan kebijakan tersebut.

Golongan yang memerintah itulah yang menentukan kebijakan ekonomi dan yang akan mengambil keputusan dari berbagai alternatif dalam memecahkan dilema ekonomi. Dilema ekonomi yang dimaksud berupa keterbatasan sumber-sumber dibandingkan dengan tuntutan dan harapan penduduk yang semakin meningkat jumlah, jenis, dan kualitas. Berbagai kemungkinan itu berupa strategi dan mekanisme yang bagaimanakah yang akan ditempuh untuk menampung dan menanggapi tuntutan penduduk; langkah-langkah apakah yang seyogianya dilakukan pemerintah untuk menghasilkan sumber-sumber tambahan; haruskah pemerintah mempunyai tanggung jawab yang lebih besar daripada swasta dalam pengelolaan kegiatan ekonomi atau sebaliknya; dan sebagainya.

Selain itu, apakah pembangunan ekonomi lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi atau distribusinya; apakah pembangunan ekonomi lebih menitikberatkan pertanian dan pedesaan atau pada industri dan perkotaan? Kebijakan moneter macam apa yang hendak ditetapkan: pajak dan segala tarif impor dan ekspor dinaikan atau diturunkan; apakah bunga tabungan dinaikan atau bunga pinjaman yang diturunkan; apakah subsidi diberikan untuk memproduksi komoditi tertentu sehingga harga tidak terlalu tinggi atau diserahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar? Kebijakan distribusi macam apa yang hendak ditetapkan: diberikan perlakuan khusus (dalam berbagai kemudahan kredit, misalnya) kepada pengusaha kecil atau diperlakukan sama dengan pengusaha yang sudah kuat; dan apakah kepada pengusaha komoditi tertentu diberi hak monopoli atau tidak?

Pertanyaan yang bersifat pilihan ekonomi ini masih dapat diperpanjang lagi, tetapi daftar ini dianggap cukup untuk menggambarkan kompleksitas kebijakan ekonomi yang harus ditangani oleh golongan yang memerintah dan betapa kebijakan tersebut sangat menyentuh sendi-sendi kehidupan secara individual maupun secara kolektif dalam masyarakat. Dalam memecahkan dilema itulah terjadi perbedaan kebijakan ekonomi yang ditempuh oleh setiap golongan yang memerintah. Oleh karena itu, siapa yang memerintah sangatlah menentukan pilihan kebijakan ekonomi, sedangkan penentuan siapa yang memerintah merupakan produk proses politik.

Catatan Kaki

1. Martin Staniland. 1985. *What is Political Economy?* New Haven: Yale University Press. Hlm. 6-7.
2. Anthony Down. 1957. *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper and Bros.
3. Untuk mendalami secara lebih jauh mengenai hubungan politik dengan ekonomi dapat dipelajari pendekatan ekonomi politik dalam ilmu politik.
4. Charles Andrain. 1970. *Political Life and Social Change: An Introduction to Political Science.* Belmont, Cal.: Wadsworth Publishing Company Inc. Hlm. 152.
5. Gregory Grossman. 1967. *Economic System.* Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall. Hlm. 13-16.
6. Paul R. Gregory dan Robert C. Stuart. 1985. *Comparative Economic Systems.* Boston: Houghton Miffin Company. Hlm. 12-23.
7. Bandingkan dengan Richard Musgrave. 1969. *Fiscal Systems.* New Haven: Yale University Press. Hlm. 7-32; Richard Gill. 1968. *Economics and the Public Interest.* Pacific Palisades, Cal.: Goodyear Publishing Company. Hlm. 59-60; dan James E. Alt dan K. Alec Chrystal. 1983. *Political Economics.* Berkeley: University of California Press. Hlm. 175-183.
8. J.M. Keynes. 1973, *The General Theory of Employment,* Interest and Money. Reprint. London: MacMillan. Bab III.

BAB 13
MODEL-MODEL SISTEM POLITIK

13.1 Pengantar

Para ilmuwan politik mencoba menyusun model-model sistem politik dengan menggunakan kriteria yang berbeda, dan dengan cakupan penjelasan yang berlainan. Carter dan Herz, misalnya menggunakan dua kriteria untuk membedakan berbagai sistem politik di dunia ini, yaitu siapa yang memerintah dan ruang lingkup jangkauan kewenangan pemerintah.[1] Apabila pihak yang memerintah terdiri atas beberapa orang atau kelompok kecil orang maka sistem politik ini disebut pemerintahan "dari atas" atau lebih tegas lagi disebut oligarki, otoriter, ataupun aristokrasi. Di lain pihak, apabila pihak yang memerintah terdiri atas banyak orang maka sistem politik ini disebut demokrasi. Selain itu, kalau kewenangan pemerintah pada prinsipnya mencakup segala sesuatu yang ada dalam masyarakat maka rezim ini disebut totaliter, sedangkan apabila pemerintah memiliki kewenangan yang terbatas yang membiarkan beberapa atau sebagian besar kehidupan masyarakat mengatur diri sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah apabila kehidupan masyarakat dijamin dengan tata hukum yang disepakati bersama, maka rezim ini disebut liberal.

Kedua kriteria yang dikemukakan kedua ilmuwan tersebut menyangkut hubungan kekuasaan, yaitu siapa pemegang kekuasaan dan hasil penggunaan kekuasaan itu. Lebih lengkap lagi apabila kriteria yang digunakan untuk membedakan sistem politik mencakup faktor-faktor, seperti kebaikan bersama, pemersatu atau identitas bersama, hubungan kekuasaan, prinsip legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi.[2]

Model sistem politik yang hendak diuraikan berikut ini lebih dilihat dari sudut historis dan perkembangan sistem politik, dimulai dari otokrasi tradisional ke totaliter dan sampai pada demokrasi. Di antara ketiga model sistem politik ini terdapat berbagai sistem politik yang timbul karena disesuaikan dengan kultur dan struktur masyarakat setempat maupun yang timbul sebagai kombinasi unsur-unsur terbaik dari ketiga sistem politik tersebut seperti sistem politik negara-negara berkembang yang lain.

Karena model sistem politik dengan keempat kriteria hendak mencakup sejauh mungkin seluruh sistem politik di dunia ini maka model ini kurang tajam apabila diterapkan untuk masyarakat dan negara berkembang. Oleh karena itu, pada bagian terakhir dari bab ini diketengahkan suatu model sistem politik khusus untuk negara

berkembang dengan menggunakan kriteria lain.

13.2 Sistem Politik Otokrasi Tradisional

13.2.1 Kebaikan Bersama

Faktor kebaikan bersama menyangkut pemahaman mengenai dua hal, yaitu persamaan dan kebebasan politik individu. Selain itu, ada pula perbandingan dua hal berikut ini, yakni kebutuhan materiil dengan moril dan kolektivisme dengan individualisme. Lalu sistem politik otokrasi tradisional ditandai dengan ciri-ciri berikut. Kurang menekankan pada persamaan tetapi menekankan pada stratifikasi ekonomi, kebebasan politik individu kurang dijamin tetapi lebih menekankan pada perilaku yang menuruti kehendak kelompok kecil penguasa, kebutuhan moril dan nilai-nilai moral lebih menonjol daripada kebutuhan materiil, dan lebih menekankan pada kolektivisme yang berdasarkan kekerabatan daripada individualisme.

13.2.2 Identitas Bersama

Faktor yang mempersatukan masyarakat dalam sistem politik ialah faktor primordial, seperti suku bangsa, ras, dan agama. Faktor primordial acap kali terjelma dalam pribadi pemimpin sehingga pemimpin menjadi lambang kebersamaan dalam suku bangsa, ras atau agama. Oleh karena itu, ikatan keturunan, dan suku bangsa, atau ikatan agama yang terwujud dalam diri seorang pemimpin yang dominan (otokrat), seperti sultan, raja atau kaisar menjadi identitas bersama dalam sistem ini.

13.2.3 Hubungan Kekuasaan

Kekuasaan dalam sistem ini cenderung bersifat pribadi, negatif, dan sebagian kecil lagi bersifat konsensus. Otokrat biasanya ialah seorang raja, sultan, atau emir yang tak hanya mempunyai peranan simbolis yang tinggi, tetapi juga kekuasaan nyata karena ia merupakan personifikasi identitas bersama, dan lembaga-lembaga politik yang ada. Walaupun dalam kenyataan, ia menyerahkan pelaksanaan pemerintahan kepada para pejabat yang menjadi pembantunya, tetapi kualitas pribadinya sangat menentukan cara dan corak pelaksanaan kekuasaan dalam sistem ini.

Karena masyarakat hanya memiliki sumber kekuasaan yang sedikit dan mengalami kesukaran dalam melakukan pengawasan terhadap pihak penguasa maka kekuasaan dalam sistem ini bersifat negatif daripada kekuasaan positif. Otokrat memerintah berdasarkan konsensus, yaitu tradisi dan paksaan. Namun, sarana kekuasaan

paksaan yang masih terbatas (setidak-tidaknya apabila dibandingkan dengan sarana kekuasaan paksaan yang dimiliki negara maju) maka penguasa biasanya lebih banyak memanipulasikan tradisi untuk membenarkan kewenangan dan paksaan yang dilakukan terhadap penduduk.

Distribusi kekuasaan dalam sistem ini berkisar pada sekelompok kecil orang yang berada di sekitar otokrat, seperti kaum bangsawan, tentara, tuan tanah, dan alim ulama. Kelompok ini saling bersaing mempengaruhi otokrat untuk mendapat kekuasaan yang lebih besar dengan cara menunjukkan kesetiaan dan sumber dukungan yang dapat dipersembahkan kepada otokrat. Persaingan untuk mendapatkan kekuasaan yang lebih besar lebih dimaksudkan untuk mendapatkan keuntungan bagi diri dan golongannya daripada untuk mengubah sistem sosial yang pincang. Oleh karena itu, kegiatan mereka cenderung memelihara status quo agar status yang istimewa tidak mengalami gangguan.

Kelompok sosial modern, seperti kelompok kepentingan, partai politik, dan media massa belum berkembang. Walaupun kemudian terbentuk, kelompok-kelompok ini hanya berfungsi sebagai alat dari kelompok yang berkuasa. Meskipun berbagai kelompok kekerabatan memiliki pengaruh politik yang cukup besar, tetapi beberapa kelompok yang memiliki keahlian tertentu, seperti tentara, seni dan arsitektur, dan pamong praja juga ikut serta dalam proses pembuatan kebijakan. Para alim ulama tidak hanya berperanan dalam upacara keagamaan dan menjaga moralitas umum, tetapi juga menyucikan dan mengabsahkan kewenangan politik, dan membantu memelihara solidaritas komunal.

Para petani tidak ikut serta dalam kegiatan politik karena mereka miskin, buta huruf, terkungkung dengan tradisi, dan dikuasai oleh tuan tanah. Tuan tanah merupakan kaki tangan otokrat; dia meminta sebagian hasil kerja petani, dan menyerahkan sebagian hasilnya kepada otokrat. Walaupun sebagian besar anggota masyarakat melaksanakan peranan yang sama, yaitu petani dalam arti yang luas, tetapi mereka tidak terorganisasikan ke dalam suatu organisasi politik yang mampu mempengaruhi kebijakan umum. Para petani belum menyadari diri sebagai anggota dari kelompok yang memiliki nasib dan kepentingan yang sama sehingga mereka sukar sekali diorganisasikan.

Dari uraian di atas menjadi jelas percaturan politik berlangsung di sekitar istana otokrat, dan paling luas di ibu kota sebagai pusat kekuasaan, karena kegiatan politik berlangsung di antara kelompok atau individu yang bersaing untuk mendapatkan kekuasaan dari otokrat. Sebaliknya, anggota masyarakat yang sebagian besar di antaranya adalah petani hanya berperanan sebagai penonton terhadap

percaturan politik di panggung politik tingkat istana.

13.2.4 Legitimasi Kewenangan

Kewenangan otokrat bersumber dan berdasarkan tradisi. Ia memiliki kewenangan karena ia merupakan keturunan dari pemimpin terdahulu. Para pendahulunya dipandang oleh masyarakat sebagai orang yang harus memerintah karena asal-usul dan kualitas pribadinya. Kepercayaan dan tradisi ini selalu dipelihara, dan dipertahankan oleh keturunan otokrat dengan berbagai cara, seperti mitos, legenda, dan simbol-simbol tertentu. Pada pihak lain, anggota masyarakat mengakui dan menaati kewenangan otokrat karena tradisi yang turun-temurun.

13.2.5 Hubungan Ekonomi dan Politik

Di samping terdapat jurang politik (kekuasaan) yang lebar antara penguasa dan penduduk di pedesaan, dalam sistem otokrasi tradisional inipun terdapat jurang yang lebar dalam ekonomi, yaitu antara otokrat dan kelompok kecil elit penguasa yang mengitarinya, yang sekaligus juga merupakan pemegang kekayaan, dan massa petani yang tak memiliki apa-apa selain tenaga mereka. Para petani kebanyakan bertindak sebagai penggarap tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh tuan tanah. Produk ekonomi berkisar pada pertanian subsistem, yaitu kegiatan yang menghasilkan total produksi yang cukup untuk kehidupan sehari-hari. Tanah dikuasai oleh tuan tanah yang merupakan kaki-tangan otokrat sehingga distribusi tanah sebagai sumber ekonomi dan kekuasaan sangat pincang.

Tuan tanah sebagai pemegang sumber kekuasaan di pedesaan menggunakan sumber kekuasaan yang dimiliki demi mempengaruhi pemerintah pusat dan daerah agar tidak mencampuri masalah yang dihadapi di pedesaan sehingga pemerintah tidak melaksanakan kegiatan-kegiatan ekonomi yang dapat mengubah keadaan yang ada. Setiap desa tetap otonom dari campur-tangan pemerintah, dan tiap-tiap desa juga otonom secara ekonomis dari desa lain karena ciri ekonomi pedesaan ini berdiri di atas kaki sendiri, dan bukan saling tergantung. Industrialisasi dan pertanian modern (perkebunan) dilakukan oleh pengusaha asing bekerja sama dengan kaum bangsawan, elit yang berkuasa dan tuan tanah. Namun, para petani sama sekali tidak tersentuh dengan modal dan teknologi asing ini kecuali kelompok buruh yang bekerja di industri dan perkebunan dengan upah yang sangat rendah.

13.3 Sistem Politik Totaliter

Sistem politik totaliter sangat menekankan konsensus total di dalam masyarakatnya tetapi konflik total pula dengan musuhnya di dalam negeri maupun di luar negeri. Namun, untuk mencapai konsensus total tidak hanya dilakukan dengan indoktrinasi ideologi, tetapi juga dengan pelaksanaan kekuasaan paksaan yang luas dan mendalam.

Sistem politik ini pada dasarnya dibedakan menjadi dua, yaitu komunis dan fasis. Keduanya menghendaki pengaturan masyarakat secara menyeluruh (total) atas dasar tertentu dengan kelompok kecil penguasa yang memonopoli kekuasaan. Keduanya juga merupakan sistem mobilisasi massa dalam rangka membentuk manusia dan masyarakat baru, dan dalam rangka melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh penguasa. Keduanya juga menempatkan kepentingan individu di bawah kehendak dan kepentingan partai tunggal yang mengatasnamakan negara dan bangsa.

Komunisme merupakan pemberontakan besar pertama dalam abad keduapuluh terhadap sistem ekonomi yang kapitalistis dan liberal, sedangkan fasisme merupakan pemberontakan kedua terhadap kapitalis dan liberal maupun terhadap komunisme. Komunisme merupakan pengaturan pemerintahan dan masyarakat secara totaliter dengan suatu kediktatoran yang mewakili kaum proletar (pekerja). Republik Rakyat Cina, Vietnam, Korea Utara, Albania, dan Kuba merupakan contoh negara komunis yang masih tersisa setelah negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet meninggalkan komunis pada tahun 1989 dan 1991.[3]

Fasisme merupakan pengaturan pemerintahan dan masyarakat secara totaliter dengan suatu kediktatoran tunggal yang sangat nasionalistis, rasialis, militeristis, dan imperialistis.[4] Jerman di bawah Hitler dengan Nazi-nya, Italia di bawah Mussolini, dan Jepang merupakan contoh negara yang pernah menerapkan fasisme, sedangkan rezim aparteit Afrika Selatan, yang juga tengah mengalami perubahan, barangkali satu-satunya rezim fasis yang masih tersisa dewasa ini.[5] Apabila fasisme didasarkan pada nasionalisme yang *chauvinistik*, rasialistis, dan militeristis (negara polisi) maka komunisme lebih mendasarkan diri pada ideologi komunisme yang doktriner dan yang bersifat eskatalogis (masyarakat tanpa kelas, sama rata sama rasa). Berikut ini sistem politik komunis saja yang diuraikan.

13.4 Komunis

13.4.1 Kebaikan Bersama

Sistem ini ditandai dengan prinsip sama rata sama rasa dalam bidang ekonomi, dan sekularisme yang radikal tatkala agama

digantikan dengan ideologi komunis yang bersifat doktriner dan eskatologis. Kebebasan politik individu dan hak-hak sipil untuk mengritik penguasa partai tidak dijamin, tetapi sangat menekankan pada kemerdekaan nasional dan bebas dari penindasan asing. Selain itu, berupaya keras menjamin kebutuhan materiil khususnya kebutuhan pokok secara merata sebagai pelaksanaan prinsip sama rata sama rasa, dan kebutuhan moril sebagai perwujudan sekularisme radikal yang memandang tujuan-tujuan yang bersifat materiil mengandung kepuasan moral. Jadi, kepentingan-kepentingan individu tunduk kepada kehendak partai, negara, dan bangsa (kolektivisme).

13.4.2 Identitas Bersama

Faktor sakral yang mempersatukan masyarakat dalam sistem ini ialah ideologi yang bersifat doktriner dan eskatologis. Seluruh anggota masyarakat harus berperilaku sesuai dengan ajaran-ajaran yang terkandung dalam ideologi tersebut, setidak-tidaknya tidak menampakkan pembangkangan terhadap ajaran tersebut. Elit yang bertindak sebagai penafsir dan pelaksana ideologi berusaha membentuk manusia dan masyarakat baru dengan cara mengindoktrinasikan ajaran kepada semua warga masyarakat melalui sekolah, media massa, organisasi-organisasi yang menjadi bagian dari partai, lembaga kader, dan lembaga resosialisasi. Ideologi ini dijadikan sebagai tujuan dan pandangan hidup bagi seluruh penduduk sehingga acap kali ideologi ini disebut sebagai agama politik.

13.4.3 Hubungan Kekuasaan

Kekuasaan dalam sistem ini dimonopoli dan dilaksanakan secara sentral dengan partai tunggal. Kekuasaan paksaan yang dilaksanakan oleh militer dan polisi rahasia lebih menonjol daripada kekuasaan konsensus. Partai ini diorganisasikan secara hirarkis yang dalam kenyataan dipimpin oleh kelompok kecil orang yang disebut politbiro. Politbiro dipimpin oleh seorang pemimpin utama. Pemimpin partai sekaligus bertindak sebagai pemimpin negara dan pemerintahan. Pemimpin utama dan politbiro inilah yang membuat dan mengoordinasikan pelaksanaan kebijakan umum. Lingkup kekuasaan partai dan pemerintah ini sangat luas terutama lebih ditekankan pada sistem pemeliharaan, pembangunan infrastruktur ekonomi, pengadaan, dan distribusi barang dan jasa kepada semua individu.

Partai tunggal ini bersifat elitis karena keanggotaannya sangat bersifat selektif. Selain itu, partai tunggal ini menguasai semua kelompok sosial yang ada. Kelompok pemuda, serikat buruh, asosiasi petani, organisasi wanita, dan berbagai organisasi profesi merupakan

alat partai untuk memobilisasikan massa. Organisasi keagamaan dan kegiatan keagamaan dilarang oleh partai kecuali bagi organisasi dan kegiatan keagamaan yang disesuaikan dengan ajaran partai.

13.4.4 Legitimasi Kewenangan

Dasar kewenangan pemimpin dalam sistem ini berupa peranan mereka sebagai ideolog, yaitu penafsir dan pelaksana ideologi yang bersifat doktriner, dan eskatalogis. Pada pihak lain, anggota masyarakat menaati kewenangan pemimpin partai dan pemerintahan tidak saja karena pemegang kewenangan dipilih oleh anggota kongres sesuai dengan prosedur yang ditetapkan partai, tetapi juga pemegang kewenangan memiliki kemampuan menggunakan kekuasaan paksaan yang sangat luas dan mendalam.

13.4.5 Hubungan Politik dan Ekonomi

Pemerintah yang dikelola oleh partai tunggal mengendalikan kegiatan ekonomi dalam koordinasi unit ekonomi maupun dalam pengadaan barang dan jasa. Kecuali itu, juga dalam kegiatan memproduksi maupun mendistribusikan barang dan jasa. Kegiatan ekonomi yang merupakan prakarsa individu atau swasta dilarang. Dengan kemajuan teknologi dan industrialisasi, sistem ini memiliki kemampuan menghasilkan dan mendistribusikan kebutuhan pokok yang relatif merata kepada semua warga sebagai ganti/tukar dari ketaatan total yang diberikan penduduk terhadap kewenangan pemerintah. Namun, pada perkembangannya kemampuan memproduksi barang dan jasa menjadi menurun karena dua hal: motivasi berprestasi pekerja sangat rendah dan aparat partai telah berubah menjadi kelas penguasa yang konservatif. Akibat penurunan produksi ini sukar sekali bagi warga masyarakat untuk mendapatkan kebutuhan pokok, sedangkan aparat partai memiliki keistimewaan dalam mendapatkan barang dan jasa.

Menurut pengamatan berbagai pihak, rezim komunis dewasa ini dalam keadaan "maju kena, mundur juga kena." Artinya, kalau mengadakan pembaruan akan berakibat menggali kuburan sendiri (menghasilkan situasi dan berbagai kekuatan yang akan menghancurkan sistem komunis). Apabila tidak melakukan pembaruan, sistem itu sudah tidak dapat berbuat apa-apa lagi. Oleh karena itu, disimpulkan bahwa negara-negara komunis yang masih bertahan dewasa ini hanya menunggu saat-saat kehancurannya. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa rezim komunis berbeda dengan marxisme karena hal yang terakhir ini sebagai alat analisis sosial masih tetap dipelajari para ahli.

13.5 Sistem Politik Demokrasi

Dari sudut pandang struktural, sistem politik demokrasi secara ideal ialah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus.[6] Artinya, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara individu, di antara berbagai kelompok, di antara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan di antara lembaga-lembaga pemerintah.

Akan tetapi, demokrasi hanya akan mentolerir konflik yang tidak menghancurkan sistem. Untuk itu, sistem politik demokrasi menyediakan mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik sampai pada "penyelesaian" dalam bentuk kesepakatan (konsensus). Prinsip ini pula yang mendasari pembentukan identitas bersama, hubungan kekuasaan, legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi.

13.5.1 Kebaikan Bersama

Persamaan kesempatan politik bagi setiap individu dijamin dengan hukum. Setiap individu memiliki kebebasan untuk mengejar tujuan hidupnya. Untuk itu, setiap individu harus menggunakan kesempatan politik dengan menggabungkan diri ke dalam organisasi sukarela untuk bersama-sama mempengaruhi pemerintah dan membuat kebijakan yang menguntungkan mereka. Selain itu, sistem ini menekankan pada persamaan kesempatan ekonomi daripada pemerataan hasil oleh pemerintah. Hal ini berarti setiap individu bebas mencari, dan mendayagunakan kekayaan sepanjang dalam batas-batas yang disepakati bersama, seperti persaingan bebas yang wajar, undang-undang antimonopoli, dan peka pada lingkungan hidup. Jadi, sistem ini menekankan pemenuhan kebutuhan materiil kepada massa, dan dalam masyarakat-negara yang menerapkan individualisme ini terdapat ketegangan antara tujuan-tujuan materiil dan moril. Walaupun demikian, pemenuhan kebutuhan materiil yang tampaknya lebih menonjol.

13.5.2 Identitas Bersama

Faktor yang mempersatukan masyarakat dalam sistem politik demokrasi ialah bersatu dalam perbedaan. Contohnya, Bhinneka Tunggal Ika untuk Indonesia dan *Unity in Diversity* untuk Amerika Serikat. Artinya, pada satu pihak penduduk tetap mempertahankan keterikatan dengan setiap subkultur, seperti suku, daerah, ras, agama,

dan adat-istiadat. Pada pihak lain, seluruh penduduk mempunyai keterikatan, yaitu suatu dasar dan tujuan yang sama. Dasar yang sama itu berupa keterikatan pada lembaga demokrasi, saling percaya, dan kesediaan hidup berdampingan secara rukun dan damai, dan kesediaan berkompromi dan bekerja sama. Sebaliknya, tujuan yang sama itu berupa pengembangan seluruh potensi individu secara maksimal, dan kesejahteraan seluruh anggota masyarakat. Dengan kata lain, keterikatan penduduk terhadap setiap subkultur akan menimbulkan benturan (konflik) tetapi keterikatan pada dasar dan tujuan yang sama akan melahirkan konsensus.

13.5.3 Hubungan Kekuasaan

Dalam sistem politik demokrasi terdapat distribusi kekuasaan yang relatif merata di antara kelompok sosial dan lembaga pemerintahan. Situasi ini akan menimbulkan persaingan dan saling kontrol antara kelompok yang satu dan kelompok lain, antara lembaga pemerintah yang satu dan lembaga yang lain (legislatif, eksekutif, dan judikatif), dan antara kelompok sosial dan lembaga pemerintah. Setiap kelompok sosial berupaya memperjuangkan kepentingan kelompok masyarakat yang mereka wakili, dan berupaya keras pula untuk memelihara dan mempertahankan otonomi dari campur-tangan pemerintah atau kelompok lain. Distribusi kekuasaan, otonomi, dan konflik inilah yang disebut pluralisme sehingga sistem politik serupa ini acap kali disebut sistem politik demokrasi pluralisme.

Akan tetapi, pada pihak lain baik kelompok-kelompok sosial maupun lembaga-lembaga pemerintah mempunyai suatu kesadaran dan kesepakatan bersama bahwa kekuasaan hanya sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan masyarakat umum, untuk mewujudkan kesejahteraan umum diperlukan kesediaan untuk berkompromi dan bekerja sama, bahwa pemerintah sebagai lembaga yang menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat perlu memiliki kekuasaan yang memadai untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum. Jadi, persaingan dan saling kontrol di antara pusat-pusat kekuasaan akan melahirkan konflik, sedangkan kesadaran dan kesepakatan akan melahirkan konsensus.

13.5.4 Legitimasi Kewenangan

Prinsip kewenangan dan legitimasi dalam sistem ini bersifat prosedural *(rule of law)* yang diatur dalam konstitusi. Artinya, penguasa mendapatkan kewenangan berdasarkan prosedur yang disusun dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan,

sedangkan anggota masyarakat menaati kewenangan penguasa karena penguasa dipilih atau diangkat berdasarkan prosedur yang ditetapkan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Dalam konstitusi biasanya diatur hak-hak warga negara, seperti kebebasan berbicara dan berasosiasi, kebebasan menjalankan ibadah, hak menjalankan usaha ekonomi, hak akan keadilan, hak mendapatkan pelayanan dari pemerintah, memilih pejabat negara, mengajukan aspirasi, dan mengontrol pemerintah. Pelaksanaan hak-hak ini akan melahirkan konflik.

Pada pihak lain, dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan juga diatur kewajiban warga negara, seperti menghargai hak orang lain, menaati peraturan yang d tetapkan dan ditegakkan oleh pemerintah, membayar pajak dan melaporkan pelanggaran hukum kepada pihak yang berwenang. Kewajiban-kewajiban ini akan melahirkan konsensus. Dengan demikian, konstitusi atau peraturan perundang-undangan sebagai prinsip kewenangan dan legitimasi juga menggunakan pola keseimbangan antara konflik dan konsensus.

13.5.5 Hubungan Politik dengan Ekonomi

Berdasarkan koordinasi unit ekonomi maupun dalam pemilikan barang dan jasa, pemerintah dan swasta ikut ambil bagian secara aktif sesuai dengan setiap porsinya. Artinya, di samping mekanisme pasar dibiarkan mengatur kegiatan ekonomi, tetapi dalam hal-hal yang menyangkut hidup orang banyak pemerintah ikut mengatur dan mengarahkan kegiatan ekonomi, redistribusi, dan pengadaan barang dan jasa. Koordinasi unit ekonomi dengan mekanisme pasar, pemilikan sarana, dan alat produksi dengan kalangan swasta akan melahirkan konflik antara pengusaha (produsen) dan pengusaha, antara pengusaha dan konsumen.

Dalam konflik ini, pengusaha lemah akan kalah bersaing dengan pengusaha kuat, sedangkan konsumen akan lebih ditentukan oleh pengusaha. Di samping itu, mekanisme pasar dan pemilikan sarana dan alat produksi oleh swasta tidak mampu mengadakan distribusi yang merata kepada masyarakat karena pihak yang kuat akan mendapatkan apa yang dikehendaki, sedangkan pihak yang lemah tidak kebagian. Jadi, mekanisme pasar dan pemilikan sarana produksi oleh swasta juga akan melahirkan konflik.

Akan tetapi, dengan tampilnya pemerintah sebagai pihak yang mewakili kepentingan umum dalam koordinasi unit ekonomi dan pemilikan sarana dan alat produksi, pemerintah akan dapat memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa, dan mengadakan redistribusi pendapatan kepada masyarakat sehingga kep ncangan distribusi yang ditimbulkan dengan mekanisme pasar dan pemilikan

sarana dan alat produksi oleh swasta dapat diatasi. Pada pihak lain, pemerintah tidak hanya dapat mengatur kegiatan ekonomi swasta sehingga praktek-praktek monopoli dan persaingan yang tak sehat dapat dicegah, tetapi juga dapat mengarahkan kegiatan ekonomi swasta dengan kebijakan fiskal dan moneter sehingga tujuan masyarakat umum dapat dicapai. Campur-tangan pemerintah ini akan melahirkan konsensus. Dengan demikian, keseimbangan peranan swasta dan pemerintah menimbulkan keseimbangan antara konflik dan konsensus.

Sebelumnya telah dijelaskan sistem politik demokrasi membiarkan semua subkultur berkembang sehingga akan melahirkan pluralisme (kemajemukan). Demokrasi menghendaki konstitusi, dan demokrasi menghendaki sumber-sumber ekonomi yang relatif cukup untuk didistribusikan kepada masyarakat. Pertanyaan yang muncul, apakah pluralisme, konstitusi, dan sumber ekonomi yang memadai merupakan persyaratan utama bagi perkembangan sistem politik demokrasi?

Di atas kertas, tanpa adanya pluralisme sosial dan kultural demokrasi dapat berkembang dengan baik. Disebut di atas kertas karena jarang sekali suatu masyarakat yang tidak memiliki setidak-tidaknya kemajemukan sosial. Namun, kalau suatu masyarakat mempunyai struktur yang majemuk maka masyarakat harus memiliki suatu dasar dan tujuan yang disepakati bersama agar demokrasi dapat berkembang dengan baik.

Sementara itu, terdapat pula suatu masyarakat-negara yang memiliki sistem politik demokrasi yang sudah berkembang tanpa adanya suatu konstitusi yang tertulis seperti Inggris. Namun, negara ini memiliki hukum dasar tak tertulis yang sudah menjadi tradisi dan peraturan perundang-undangan. Walaupun demikian, banyak pula negara yang memiliki konstitusi tetapi tidak demokratis seperti negara-negara komunis dan negara-negara berkembang.

Yang terpenting dalam sistem politik demokrasi berupa adanya prosedur dan mekanisme penentuan pemerintah berdasarkan kedaulatan rakyat, dan adanya aturan main bagi kelompok-kelompok untuk bersaing mempengaruhi pemerintah demi membuat kebijakan yang menguntungkan mereka.

Sejumlah masyarakat-negara memiliki sumber ekonomi yang berlimpah tetapi tidak mengembangkan sistem politik yang demokratis seperti negara-negara yang kaya minyak di Timur Tengah (negara-negara Arab). Namun, bagi masyarakat yang berkehendak mengembangkan sistem politik demokrasi dan sumber ekonomi yang memadai sumber alam maupun sumber daya manusia merupakan salah satu kondisi penting. Dengan demikian, berbagai tuntutan masyarakat lebih mungkin untuk dipenuhi. Masyarakat yang miskin dalam sumber-sumber ekonomi akan mengalami kesukaran untuk memenuhi tuntutan dan harapan masyarakatnya. Jika tuntutan

masyarakat tak dapat dipenuhi maka timbul frustasi dan keresahan, yang pada gilirannya menimbulkan konflik yang bersifat kekerasan untuk memperebutkan sumber yang terbatas. Situasi ini dapat melumpuhkan demokrasi.

13.6 Negara Berkembang

Negara ini sesuai dengan namanya merupakan negara yang sedang berkembang. Oleh karena itu, sistem politiknya juga sedang mencari bentuk yang selaras dengan tingkat perkembangan masyarakat maupun kultur dan struktur masyarakatnya. Masalah yang dihadapi oleh masyarakat-negara yang sedang berkembang tidak hanya struktur masyarakat yang sangat majemuk secara kultural sehingga sukar menciptakan suatu identitas yang disepakati bersama, tetapi juga masyarakat-negara macam apa yang hendak mereka ciptakan (kebaikan bersama).

Dalam masyarakat ini pemerintah (eksekutif) sangat berperan dalam mengembangkan identitas bersama dan merumuskan kebaikan bersama maupun dalam melakukan pembangunan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Kekuasaan pemerintah dan campur-tangan pemerintah yang begitu luas dalam masyarakat pada satu pihak berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pada pihak lain menyebabkan kelompok politik, seperti partai, kelompok kepentingan dan media massa berperan sebagai pendukung saja. Dengan demikian, hubungan kekuasaan masih bersifat dominatif dan negatif dan pelaksanaan kekuasaan lebih bersifat paksaan daripada konsensus. Erat kaitannya dengan hubungan kekuasaan ini berupa prinsip kewenangan dan legitimasi yang juga belum menemukan pola yang sesuai karena dalam masyarakat ini prosedur dan mekanisme penetapan siapa yang memerintah masih ditetapkan secara sepihak oleh kelompok yang berkuasa.

Selanjutnya, masyarakat-negara yang berkembang inipun belum menemukan pola hubungan politik dengan ekonomi yang cocok. Sejumlah pertanyaan yang berkaitan dengan sistem ekonomi belum dijawab secara jelas. Apakah koordinasi unit ekonomi dilakukan secara tersentralisasi oleh pemerintah atau secara terdesentralisasi dengan mekanisme pasar; dan apakah swasta diperkenankan memiliki sarana dan alat produksi atau dimonopoli oleh pemerintah? Di samping itu, sejumlah alternatif yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi masih harus dipilih. Misalnya mengenai sumber dana pembangunan: apakah dengan menggali sumber-sumber dalam negeri yang jumlahnya masih terbatas dan masih diperlukan modal dan teknologi untuk mengolahnya atau mengundang modal asing dan mencari pinjaman dari negara asing dan lembaga keuangan internasional?

Yang pertama tidak hanya akan menimbulkan beban masyarakat yang tinggi, tetapi juga pertumbuhan ekonomi yang akan menurun. Yang kedua tidak hanya melahirkan ketergantungan ekonomi kepada pihak luar, tetapi juga ketimpangan dalam distribusi pendapatan. Kendati pilihan itu sudah ditetapkan, ia harus dibuktikan dengan cara melaksanakan dan mengembangkannya sesuai dengan keadaan yang dihadapi.

Guna menggambarkan sistem politik macam apakah yang secara empiris diterapkan oleh negara-negara berkembang, berikut ini disajikan sebuah model yang membedakan sistem politik berdasarkan empat kriteria, yaitu rezim politik, koalisi yang memerintah, pihak yang diuntungkan dari kebijakan umum dan basis legitimasi.[7]

Sejumlah sistem politik dapat dideskripsikan berdasarkan model itu, seperti oligarki tradisional, populis, dan birokratis- otoriter atau birokrasi-negara *(bureaucratic polity)*. Namun, untuk keperluan buku pengantar ini satu saja yang akan diuraikan, yaitu sistem politik birokratis-otoriter. Hal itu disebabkan sistem inilah yang tampaknya lebih mendekati kenyataan yang terjadi di sejumlah negara berkembang.[8]

Disebut lebih mendekati kenyataan karena hal-hal yang akan digambarkan berikut ini.

Dari segi rezim politik (hak-hak warga negara), sistem politik birokratis-otoriter ditandai dengan pluralisme terbatas dengan cara menerapkan korporatisme negara sebagai sistem perwakilan kepentingan, dan kooptasi dan represi terhadap pihak oposisi. Kebebasan dan hak-hak politik individu dibatasi dan lebih menekankan pada perlunya negara mengontrol pernyataan-pernyataan aspirasi politik yang menuntut pemerataan. Dalam sistem perwakilan kepentingan korporatisme negara (lihat bab keenam), keberadaan organisasi kemasyarakatan bergantung pada negara. Fungsi korporatisme negara dalam sistem ini tidak dalam pengertian apakah secara positif berhasil tercapai, tetapi dalam arti apakah secara sukses dicegah kemunculannya. Pihak oposisi yang bersedia mendukung pemerintah dikooptasi, sedangkan yang menolak mendukung pemerintah ditindas hak-hak politiknya. Oleh karena itu, pelaksanaan kekuasaan lebih bersifat paksaan daripada konsensus. Ciri ini yang menyebabkan sistem ini disebut otoriter.

Dari segi siapa yang memerintah, sistem ini ditandai dengan koalisi di antara sejumlah "spesialis". Dalam hal ini, militer yang memiliki spesialisasi peranan dalam menciptakan ketertiban (order), teknokrat yang memiliki spesialisasi dalam perencanaan dan pengendalian ekonomi, birokrat yang spesialis dalam administrasi pembangunan, dan pemilik modal asing dan domestik yang berperan dalam pengadaan barang dan jasa untuk ekspor maupun untuk kebutuhan konsumsi dalam negeri. Kekuasaan dimonopoli dan dilaksanakan

secara sentral oleh militer, teknokrat dan birokrat. Pihak yang memerintah melakukan depolitisasi atas berbagai alternatif pembangunan yang pada dasarnya merupakan masalah politik (karena menyangkut kepentingan masyarakat umum) dengan cara memperlakukan masalah-masalah itu sebagai soal teknis rasional belaka. Mentalitas teknokratis lebih menonjol daripada penggunaan bentuk ideologi yang terelaborasikan secara terinci dalam pembuatan kebijakan pembangunan. Ciri ini yang menyebabkan sistem ini disebut birokratis.

Siapakah yang diuntungkan dengan kebijakan umum dalam sistem ini? Karena sistem ini menerapkan model pembangunan kapitalistis yang berorientasi pada pertumbuhan dan ekspor dan dilaksanakan oleh birokrat maka yang diuntungkan ialah pihak-pihak yang memiliki akses terhadap kekuasaan dan kapital. Selain keempat kelompok yang disebutkan, kelompok-kelompok yang lain menikmati hasil pembangunan seperti lapisan menengah dan terpelajar di perkotaan dan pemilik tanah di pedesaan. Lalu sektor populer, seperti buruh industri, buruh tani, dan sektor informal di perkotaan tidak mendapat bagian apapun secara langsung sebab tidak ada rencana pembangunan yang khusus diarahkan kepada mereka, kecuali sejumlah larangan demi ketertiban dan keindahan.

Selanjutnya, sistem itu didasarkan pada basis legitimasi yang beraneka, yaitu campuran terpadu antara distribusi kebutuhan materiil, simbolis (ideologi dan sejumlah jargon politik), dan legal-rasional (pemilihan umum, dan proses perundang-undangan). Basis legitimasi yang bersifat campuran inilah yang menyebabkan mengapa perubahan dan peralihan distribusi kebutuhan materiil — yang merupakan produk proses politik— tidak menimbulkan krisis legitimasi.

Catatan Kaki

1. G.M. Carter dan J.H. Herz. 1975. "Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung Dalam Spektrum Politik," dalam Miriam Budiardjo, ed. *Masalah Kenegaraan.* Gramedia, Jakarta. Hlm. 83-84.
2. Bandingkan dengan Charles Andrain. 1970. *Political Life and Social Change: An Introduction to Political Science.* Belmont, Cal.: Wadsworth Publishing Company, Inc. Hlm. 178.
3. Ramlan Surbakti. 23-26 Januari 1990. "Memudarnya Sosialisme di Eropa Timur (1), (2), (3) dan (4)." *Surya.* Hlm. vi.
4. William Ebenstein. 1965. *Isme-Isme Dewasa* Ini. Penerbit Swadaya, Jakarta. Hlm. 62.
5. Rezim aparteit inipun dewasa ini tengah berancang-ancang meninggalkan sistem fasis, yang ditandai oleh pengakuan atas Kongres Nasional Afrika (organisasi rakyat Afrika) dan pemimpin pembebasan organisasi tersebut, Nelson Mandela pada awal tahun 1990.
6. Alfian. 1978. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia.* Gramedia, Jakarta. Hlm. 236.
7. Bandingkan dengan Guilermo O'Donnell. 1979. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics.* Berkeley, Cal.: University of California Press.

8. Dwight Y. King. 1982. "Indonesia's New Order as A Bureaucratic Polity, A Neo Patrimonial Regime or A Bureaucratic Authoritarian Regime: What Difference Does It Make?," dalam Ben Anderson dan Audrey Kahin, eds. *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*. Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program Cornell University.

BAB 14
PERUBAHAN DAN PEMBANGUNAN POLITIK

14.1 Pengantar

Di dunia tidak ada yang bersifat abadi. Semua objek dan perihal kehidupan mengalami perubahan, kecuali perubahan itu sendiri; yang satu dapat lebih cepat berubah daripada yang lain. Permasalahannya terletak pada pertanyaan berikut. Apakah perubahan yang muncul bersifat progresif? Artinya, perubahan menuju situasi yang lebih baik daripada sebelumnya, seperti yang dikemukakan oleh Hegel dengan dialektika-historisnya. Dipertanyakan pula, apakah perubahan yang timbul bersifat regresif? Artinya, perubahan yang menuju situasi lebih buruk daripada sebelumnya, seperti yang disimpulkan dari enam tipe sistem politik *(regime)* yang dikemukakan oleh Plato dalam *The Republic* yang bermula dari Aristokrasi (terbaik) dan berakhir dengan Tirani (terburuk).

Permasalahan yang lain, apakah perubahan itu berasal dari dunia ide (gagasan), seperti yang dikemukakan oleh Hegel; atau berasal dari dunia materi (kondisi materiil), seperti yang diutarakan oleh Karl Marx. Semua itu merupakan isi pernyataan dan pertanyaan filosof yang dicoba untuk diungkapkan oleh para ilmuwan masa kini dengan bahasa yang lebih empiris.

Ilmuwan masa kini akan mengajukan isi pernyataan dan pertanyaan sebagai berikut.

Pada titik t (waktu), sistem sosial S memiliki karakteristik A, B, C....N; tetapi pada titik t+k (beberapa periode waktu kemudian) karakteristik S menjadi A^, B^, C^....N^.

Apakah perubahan karakteristik tertentu dari t ke t+k mempengaruhi situasi atau kategori elit-elit sedemikian rupa sehingga terjadi karakteristik A^, B^, C^....N^?

Perbedaan karakteristik S pada t dengan karakteristik S pada t+k disebut perubahan.

Mengapa terjadi perubahan semacam itu? Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadi perubahan tersebut: faktor internal (endogenous) atau faktor eksternal *(exegenous)*, atau keduanya?

Kemudian perubahan itu dirumuskan sebagai variabel terpengaruh (dependent variables), lalu faktor-faktor internal dan eksternal sebagai variabel pengaruh *(independent variables)*.

Pertanyaan-pertanyaan di atas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. apakah yang menjadi objek perubahan politik yang biasanya diobservasi secara lebih seksama oleh ilmuwan politik?;
2. apakah perbedaan perubahan politik, pembangunan politik, dan modernisasi politik?;
3. faktor-faktor apakah yang menyebabkan perubahan politik tipe apa?;
4. apakah dikotomi sistem politik modern dan tradisional dapat diterima secara ilmiah?;
5. bagaimanakah proses perubahan berlangsung *(grand process of modernization);* dan
6. apakah tujuan pembangunan politik?[1]

Di antara para ilmuwan tidak ada kesamaan pemahaman mengenai pengertian perubahan, pembangunan, dan modernisasi politik. Oleh karena itu, di bawah ini diuraikan secara umum dan sederhana perbedaan dan persamaan ketiga konsep tersebut.

Pembangunan dan modernisasi politik merupakan perubahan politik, tetapi tidak sebaliknya. Dalam konsep pembangunan sedikit-banyak terkandung adanya upaya yang disengaja, relatif terencana, memiliki sasaran yang relatif jelas, proses yang bersifat evolusioner dan tak mengandung kekerasan. Pembangunan politik dilihat sebagai implikasi politik dari pembangunan dan cenderung dibedakan dari pembangunan ekonomi. Sasaran yang hendak dicapai dengan pembangunan politik tidak hanya sistem politik demokrasi, tetapi juga kemampuan-kemampuan lain yang dianggap penting dipunyai dengan suatu sistem politik untuk dapat melestarikan dirinya.

Sejumlah ilmuwan menyamakan modernisasi dengan pembangunan politik dan membedakan modernisasi dengan westernisasi. Modernisasi berasal dari kata *mode* yang berarti situasi masa kini, atau kecenderungan mutakhir. Berdasarkan namanya, modernisasi berarti proses perubahan untuk menciptakan kondisi- kondisi yang memungkinkan masyarakat dapat hidup sesuai dengan tingkat perkembangan zaman. Itu sebabnya, mengapa Apter merumuskan tiga kondisi yang terkandung dalam modernisasi berupa sistem sosial yang dapat secara terus-menerus berinovasi tanpa mengalami disintegrasi, struktur sosial yang terdiferensiasi dan luwes, dan suatu kerangka sosial yang menyediakan keterampilan dan pengetahuan yang diperlukan bagi kehidupan dalam dunia yang secara teknologi sudah maju.[2]

Dalam pengertian modernisasi tidak jelas apa yang menjadi sasaran yang hendak dicapai; ia hanya salah satu proses untuk mencapai tujuan pembangunan politik. Apabila modernisasi merupakan proses untuk menciptakan kondisi-kondisi masyarakat seperti negara-negara

Eropa Barat dan Amerika utara maka pembangunan politik yang hendak dicapai juga seperti sistem politik negara-negara Barat Inilah yang disebut Westernisasi. Pembangunan politik berlangsung pada periode Junani klasik, tetapi modernisasi tidak. Perubahan politik mencakup semua ciri pembangunan dan modernisasi politik yang disebutkan di atas ditambah dengan ciri-ciri yang lain, seperti perubahan yang terjadi tanpa rencana, berlangsung secara cepat,tiba-tiba, dan mengandung kekerasan, menimbulkan akibat-akibat yang tak diduga dan menuju kemunduran.

14.2 Tujuan Pembangunan Politik

Ilmuwan politik yang memusatkan perhatian pada pembangunan maupun para pemimpin negara berkembang telah mengemukakan sejumlah tujuan yang menjadi arah yang harus dituju oleh proses pembangunan. Myron Weiner menyebutkan sebagai integrasi politik (bab ketiga), pemerintah yang efisien, bersih, dan berwibawa (Garis-Garis Besar Haluan Negara pada masa Orde Baru di Indonesia) dan Huntington menyebut lima tujuan yang lain, seperti pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pemerataan, demokrasi, stabilitas, dan otonomi nasional.[3] Pertumbuhan ekonomi didefinisikan dalam arti peningkatan produk total nasional *(Gross National Product)* per kapita (setidak-tidaknya lima persen per tahun).

Akan tetapi, ternyata pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak dengan sendirinya memperbaiki kondisi hidup berjuta-juta rakyat miskin. Oleh karena itu, pada awal tahun 1970-an pemerataan dijadikan berdampingan dengan pertumbuhan ekonomi sebagai sasaran pembangunan. Pemerataan diarahkan untuk mencegah dua subsasaran, yang kadangkala tidak berkaitan satu sama lain. Dalam hal ini, mengurangi kemiskinan absolut, yaitu jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan mengurangi kepincangan dalam distribusi pendapatan di antara anggota masyarakat.

Sementara itu, dalam bidang politik juga terjadi hal yang sama antara stabilitas dan demokrasi. Pada mulanya stabilitas dipahami sebagai prakondisi bagi demokrasi dan pembangunan demokrasi. Namun, tertib dan stabilitas politik ternyata tidak melahirkan demokrasi. Apabila dalam bidang ekonomi pada tahun 1960-an dan 1970-an, kecenderungan ekonomi beralih dari akumulasi kapital ke distribusi maka dalam bidang politik terjadi peralihan kecenderungan dari distribusi kekuasaan untuk mewujudkan demokrasi ke permasalahan konsentrasi kekuasaan guna mencapai tertib dan stabilitas politik/demokrasi.

Pada tahun 1980-an dalam bidang ekonomi terjadi lagi peralihan dari penekanan terhadap distribusi ke peningkatan peranan pasar

dalam kegiatan ekonomi dengan kesediaan menerima untuk sementara distribusi pendapatan yang pincang. Hal yang sama terjadi dalam bidang politik, yaitu permasalahan transisi menuju demokrasi menjadi agenda politik pada awal tahun 1980-an. Selain itu, pada tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an sejumlah ilmuwan Amerika Latin melihat munculnya ketergantungan ekonomi dan politik negara-negara Amerika Latin kepada Amerika Serikat. Oleh karena itu, para teoretisi ketergantungan menjadikan otonomi nasional sebagai sasaran pembangunan.

Lima atau lebih tujuan pembangunan tidak selalu berjalan seiring. Oleh karena itu, sejumlah ilmuwan yang memusatkan perhatian pada tujuan-tujuan pembangunan mencoba menjelaskan dengan pendekatan yang berbeda.[4]

Pendekatan yang pertama melihat tujuan-tujuan pembangunan politik sebagai selaras satu sama lain dengan alasan bahwa hal-hal yang baik selalu sesuai satu sama lain dan tujuan yang satu mendukung pencapaian tujuan yang lain. Pendekatan kedua melihat tujuan-tujuan pembangunan sebagai bertentangan satu sama lain karena setiap tujuan mempunyai implikasi yang mengurangi pencapaian tujuan lain. Pertumbuhan ekonomi bertentangan dengan pemerataan dan stabilitas bertentangan dengan demokrasi.

Selanjutnya, pendekatan rekonsiliasi yang melihat tujuan pembangunan yang satu dapat direkonsiliasikan dengan tujuan lain dengan sejumlah langkah yang tepat, yaitu pilihan mengenai urutan tujuan yang hendak dicapai (mana yang lebih dahulu dicapai), struktur kelembagaan untuk merekonsiliasikan tujuan-tujuan dan strategi pemerintah untuk secara simultan mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Tiga dari lima yang disebutkan Huntington itu menjadi prinsip pembangunan di Indonesia. Prinsip ini disebut Trilogi Pembangunan, yang berisi: pertumbuhan ekonomi, pemerataan, dan stabilitas. Boleh jadi dalam hal ini, pemerintah Orde Baru menggunakan pendekatan ketiga, yaitu mencoba merekonsiliasikan ketiga tujuan tersebut. Namun, Indonesia tidak merumuskan Trilogi Pembangunan sebagai tujuan tetapi sebagai sasaran antara yang mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945. Menurut Huntington tujuan pembangunan lebih tepat disebut sebagai sasaran sementara untuk mencapai tujuan yang sesungguhnya, yakni masyarakat dan negara yang dicita-citakan (good society atau the best regime) dalam konstitusi negara tersebut.

14.3 Objek Perubahan Politik

Objek perubahan atau unsur politik yang biasanya diobservasi oleh ilmuwan politik ialah sistem nilai politik, struktur kekuasaan, strategi menangani permasalahan kebijakan umum dan lingkungan

masyarakat (kondisi-kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan teknologi) dan fisik (sumber alam) yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem politik.[5]

Dalam sistem nilai politik terkandung tujuan negara dan prioritas pemerintahan, hak-hak warga negara, persepsi mengenai dunia, justifikasi atas hak untuk memerintah, dan aturan main politik. Kongkretnya, sistem nilai politik mengandung nilai-nilai sosial, ekonomi, dan budaya (materiil dan spiritual) yang ingin dicapai atau dipertahankan oleh masyarakat-negara; penafsiran mengenai kebebasan individu, persamaan, dan legitimasi dalam kaitannya dengan kepentingan umum dan kewenangan pemerintah; dan aturan formal dan informal mengenai proses pengambilan keputusan politik. Sistem nilai politik ini jelas mempengaruhi ketiga objek yang lain, seperti struktur kekuasaan, proses kebijakan, dan lingkungan masyarakat dan fisik.

Yang dimaksud dengan struktur kekuasaan ialah pengaruh infrastruktur dan suprastruktur dalam proses kebijakan. Struktur kekuasaan infrastruktur meliputi pengaruh berbagai kelompok sosial, keagamaan, dan ekonomi dalam proses kebijakan, dan pengaruh partai politik dalam memadukan berbagai kepentingan yang bertentangan ke dalam beberapa alternatif kebijakan umum. Struktur kekuasaan suprastruktur meliputi berbagai karakteristik distribusi dan pelaksanaan kekuasaan oleh lembaga-lembaga pemerintah, seperti dimensi kekuasaan (tingkat penggunaan kekuasaan paksaan dan konsensus), pelaksanaan kekuasaan (tingkat koordinasi kelembagaan atas kebijaksanan), distribusi kekuasaan (tingkat sentralisasi kekuasaan), dan intensitas kekuasaan (lingkup kekuasaan pemerintah dan tingkat otonomi infrastruktur dari kontrol pemerintah).

Berdasarkan lima karakteristik distribusi dan pelaksanaan kekuasaan dirumuskan suatu proposisi bahwa pemerintahan yang paling berkuasa lebih banyak melaksanakan kekuasaan paksaan, memonopoli kekuasaan secara sentral, mengkoordinasikan seluruh proses kebijakan, otonomi infrastruktur yang rendah, dan lingkup kegiatan yang sangat luas. Sebaliknya, pemerintahan yang paling lemah kebalikan dari ciri-ciri pemerintahan yang paling berkuasa. Karena lembaga-lembaga pemerintahlah yang secara formal berwenang membuat keputusan yang mengikat untuk masyarakat umum maka lembaga-lembaga itulah yang memiliki dampak penting pada perubahan politik.

Setiap sistem memiliki strategi tersendiri dalam menangani proses kebijakan. Proses kebijakan berkisar pada interaksi yang dinamis antara struktur kekuasaan, sistem nilai politik, dan lingkungan masyarakat dan fisik. Berdasarkan sistem nilai politik tertentu, dalam kerangka struktur kekuasaan tertentu, dan konteks lingkungan kemasyarakatan tertentu, para pembuat keputusan harus memilih

berbagai alternatif untuk menangani empat permasalahan pokok kebijakan.

Pertama, untuk mencapai tujuan kebijakan interaksi macam apakah yang terjadi antara kehendak subjektif pemimpin politik dan kondisi objektif? Permasalahan ini menyangkut kaitan antara kendala struktural dan kultural atas supaya individu mengejar tujuannya pada satu pihak *(determinisme),* dan individu mengekspresikan kehendak kuat untuk mengubah beberapa aspek kultur dan struktur pada pihak lain *(voluntarisme).*

Kedua, dalam upaya mencapai tujuan kebijakan umum, struktur politik apakah yang melaksanakan kekuasaan secara lebih dominan: infrastruktur secara spontan atau suprastruktur? Permasalahan ini menyangkut konflik antara spontanitas atau prakarsa berbagai kelompok sosial dan prakarsa dan intervensi dari lembaga-lembaga pemerintah.

Ketiga, dalam proses kebijakan seberapa sering dan mendalam konflik yang terjadi antara sistem nilai politik dan struktur kekuasaan? Permasalahan ini menyangkut tingkat konsensus yang diperlukan, atau tingkat konflik yang ditolerir untuk membuat dan melaksanakan kebijakan umum secara efektif.

Keempat, ketika merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum, para pembuat keputusan harus memilih prioritas yang diberikan terhadap perubahan dan kesinambungan baik dalam sistem nilai politik dan dalam struktur kekuasaan maupun dalam lingkungan masyarakat dan fisik.

Ketiga objek di atas mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dan lingkungan fisik. Perubahan lingkungan masyarakat dan lingkungan fisik dipengaruhi oleh ketiga objek tersebut, tetapi pada gilirannya perubahan lingkungan dan lingkungan fisik akan mempengaruhi ketiga objek. Termasuk ke dalam pengertian lingkungan masyarakat, seperti urbanisasi, tingkat pendidikan, kesehatan, budaya politik, struktur ekonomi, teknologi transportasi, pos dan telekomunikasi, dan teknologi komunikasi massa.

Lingkungan fisik yang dimaksudkan terutama menyangkut sumber alam yang ada di dalam bumi, misalnya pertanian, perkebunan dan kehutanan, pariwisata dan pertambangan, dan yang ada di laut, seperti perikanan dan tumbuhan laut, sumber minyak lepas pantai, serta yang ada di udara umpamanya tenaga surya.

Yang dimaksud dengan urbanisasi tidak hanya menyangkut proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan (perpindahan penduduk dari pedesaan ke perkotaan) dan jumlah kota yang berpenduduk jumlah tertentu yang dikategorikan sebagai kota (50.000 atau 100.000), tetapi juga menyangkut "pengkotaan" gaya hidup masyarakat pedesaan. Kondisi kesehatan yang dimaksudkan tidak hanya menyangkut jumlah bayi yang meninggal *(infant mortality)* dan harapan hidup *(life ex-*

pectancy), tetapi juga perbandingan jumlah dokter dengan jumlah penduduk, jumlah tenaga paramedis dengan penduduk dan jumlah tempat tidur rumah sakit dengan jumlah penduduk. Literasi atau tingkat pendidikan bukan hanya dalam arti proporsi penduduk yang dapat membaca, menulis, dan berhitung, tetapi juga mencakup pendidikan formal maupun nonformal. Yang dimaksud dengan budaya politik tidak hanya menyangkut proporsi penduduk yang dapat dikategorikan sebagai berbudaya politik kewarganegaraan *(civic culture),* tetapi juga berbagai subkultur yang dominan dalam masyarakat.[6]

Termasuk ke dalam pengertian struktur ekonomi tidak hanya proporsi dan interaksi antara sektor ekonomi subsistem dan sektor ekonomi pasar atau antara sektor informal dan sektor formal, tetapi juga perbandingan sektor-sektor pertanian, industri, dan jasa (struktur tenaga kerja).

Yang dimaksudkan dengan teknologi transportasi ialah sistem dan sarana perhubungan yang menghubungkan penduduk di suatu tempat dengan penduduk di tempat lain, baik di dalam negeri maupun luar negeri, melalui sarana angkutan darat, laut, dan udara maupun lewat fasilitas pos dan satelit. Dalam hal ini yang perlu dikaji berupa jumlah penduduk yang menggunakan sarana perhubungan, pos, dan telekomunikasi tersebut. Teknologi komunikasi massa terdiri atas media elektronik, seperti radio, bioskop, video, televisi, dan media cetak, seperti surat kabar, majalah, dan selebaran. Yang terpenting ialah proporsi penduduk yang membaca surat kabar dan majalah, mendengarkan radio, menonton televisi dan bioskop.

Selanjutnya, sebagai bahan diskusi ada baiknya diajukan pertanyaan berikut: Apakah faktor-faktor yang menyebabkan perubahan politik radikal di negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet? Apakah peranan Gorbachev, Gereja Katolik, struktur politik internasional dan gagasan-gagasan tentang kebebasan (demokrasi) dalam perubahan tersebut?

14.4 Tipologi Perubahan Politik

Menurut segi luas-mendasarnya perubahan yang terjadi, perubahan politik dibedakan menjadi tiga, yaitu perubahan sistem, perubahan di dalam sistem, dan perubahan karena dampak berbagai kebijakan umum.[7]

Yang dimaksud dengan perubahan sistem ialah perubahan yang terjadi pada ketiga elemen sistem sekaligus. Perubahan ini bersifat radikal (perubahan dengan akar-akarnya) karena tidak saja struktur dan strategi kebijakan yang berubah, tetapi juga sistem nilai politik yang justru mempengaruhi (kalau tidak mendasari) ketiga objek yang lain. Perubahan sistem ini biasanya dicapai dengan revolusi, yaitu

kegiatan kolektif warga masyarakat yang sedikit-banyak bersifat kekerasan untuk mengganti sistem politik yang ada dengan sistem baru yang dianggap lebih baik.

Perubahan sistem dibedakan menjadi dua, yaitu perubahan secara progresif dan perubahan secara retrogresif. Perubahan secara progresif merupakan perubahan yang dimotori oleh kelompok revolusioner untuk memperluas kesempatan bagi semua orang, khususnya bagi kelompok yang selama ini tersingkir untuk mengalami mobilitas sosial; melakukan sejumlah pertukaran posisi kelompok untuk menjamin kemanfaatan bagi kelompok yang tidak- punya; dan mengubah nilai-nilai dasar dalam merangking anggota masyarakat sehingga kemampuan politik dan kesadaran ideologi menggantikan kualitas pribadi yang bersifat warisan (yang menggunakan kriteria ascribed dan ascriptive). Perubahan secara retrogresif dimotori oleh kelompok reaksioner yang justru menghendaki pemulihan kembali sistem stratifikasi yang kaku dan elitis yang justru sudah berantakan. Selain berupaya menempatkan kembali elit-elit yang tersingkir ke dalam kekuasaan, kelompok reaksioner ini juga berusaha keras untuk menjadikan nilai-nilai rezim kuno menjadi sistem nilai politik yang sah dan dominan.

Perubahan dalam proses politik yang menyebabkan terjadinya sejumlah modifikasi dalam ketiga elemen sistem politik merupakan perubahan di dalam sistem. Artinya, sistem nilai, struktur kekuasaan, dan strategi menangani proses kebijakan pada dasarnya tidak mengalami perubahan yang berarti meskipun pemimpin pemerintahan dan isi kebijakan umum mengalami perubahan. Perubahan kepemimpinan tidak saja dapat dilakukan secara damai melalui proses pemilihan umum, tetapi acap kali pula dilakukan dengan kudeta *(coup d'etat),* peralihan kekuasaan secara turun- temurun, atau karena paksaan dengan kekuatan lain (peralihan kekuasaan tanpa terjadi "tumpah darah"). Perubahan isi kebijakan dapat terjadi karena perubahan kepemimpinan, tetapi tidak jarang terjadi karena demonstrasi dan huru-hara *(riot)* yang melibatkan massa rakyat untuk mendesak penguasa membuat kebijakan seperti yang mereka tuntut.

Berbeda dengan kelompok revolusioner dan reaksioner yang menghendaki perubahan yang cepat dan mendasar, kaum reformis dan konservatif justru lebih memperjuangkan perubahan secara evolusioner tetapi tetap di dalam kerangka sistem politik yang ada. Kelompok reformis berupaya mempersempit jurang antara orang kaya dan miskin dengan cara membuat kebijakan yang bertujuan memperluas kesempatan mobilitas. Bagi mereka, setiap orang terlepas dari latar belakang sosialnya seyogianya dinilai menurut kemampuan pribadi dan harus terwakili dalam proses pembuatan keputusan. Sebaliknya, kelompok konservatif hanya melakukan modifikasi terbatas atas sistem stratifikasi sosial yang ada. Menurut kelompok ini,

persamaan secara spiritual di depan Allah jauh lebih penting daripada upaya pemerintah sekuler untuk menetapkan kondisi-kondisi yang egaliter di bumi ini.

Akan tetapi, berbeda dengan uraian di atas Dahrendorf membedakan perubahan sosial (dan politik) menjadi perubahan secara tiba-tiba *(sudden)*, dan perubahan secara radikal.[8] Pada akhirnya, elit politik ini yang menggerakkan sistem nilai, struktur kekuasaan dan strategi mengatasi proses kebijakan (dalam hal ini Dahrendorf menyebutkan sebagai orientasi nilai dan pengaturan kelembagaan). Lalu agar lebih operasional, ia menilai bahwa perubahan elit politik atau pemimpin pemerintahan merupakan kondisi bagi perubahan sistem nilai, struktur kekuasaan, dan strategi menangani kebijakan umum.

Berdasarkan pertimbangan di atas, Dahrendorf membagi perubahan politik menjadi tiga, yaitu perubahan seluruh pemimpin pemerintahan, perubahan sebagian pemimpin pemerintahan, dan tak mengalami perubahan pemimpin. Perubahan seluruh pemimpin (pergantian kabinet dan seluruh jajaran eksekutif secara total) berkaitan dengan perubahan secara tiba-tiba, biasanya berlangsung secara revolusioner dan mengandung kekerasan. Perubahan sebagian pemimpin pemerintahan atau suatu partai yang berkuasa berkoalisi dengan partai kecil merupakan perubahan evolusioner. Dan ujung ekstrim lain dari perubahan secara tiba-tiba ini berupa perubahan kebijakan yang terjadi tanpa perubahan pemimpin pemerintahan, yakni para pemimpin yang berkuasa mengakomodasikan sebagian tuntutan pihak oposisi. Perubahan secara tiba-tiba atau revolusioner (yang biasanya ditimbulkan dengan konflik yang bersifat kekerasan) belum tentu menghasilkan perubahan struktural secara radikal, tetapi perubahan yang ditimbulkan oleh konflik yang sangat intens cenderung bersifat radikal.

Tipe perubahan ketiga berkaitan dengan dampak berbagai kebijakan pemerintah terhadap lingkungan masyarakat dan lingkungan fisik. Apakah berbagai kebijakan pemerintah mampu mengangkat kondisi dan kualitas hidup anggota masyarakat, atau justru menurunkan kondisi dan kualitas hidup anggota masyarakat? Perubahan secara revolusioner atas kondisi dan kualitas hidup anggota masyarakat, berarti:

1. kebijakan kesehatan mampu menurunkan jumlah kematian bayi, meningkatkan harapan hidup, dan meningkatkan jumlah dokter, paramedis, dan rumah sakit;
2. kebijakan pendidikan mampu meningkatkan jumlah kalangan terdidik, terlatih, dan terpelajar;
3. kebijakan ekonomi mampu menurunkan jumlah pengangguran, menaikkan pertumbuhan dan pemerataan sekaligus, menurunkan

inflasi, dan menaikkan daya beli anggota masyarakat;
4. kebijakan perhubungan mampu meningkatkan mobilitas horisontal, *kosmopolitanisme* dan integrasi nasional di antara anggota masyarakat;
5. kebijakan pembangunan perkotaan dan pedesaan mampu menciptakan hubungan masyarakat kota dan masyarakat desa yang saling tergantung; dan
6. kebijakan komunikasi massa berhasil meningkatkan minat dan kehausan akan informasi.

Kelompok reformis menghendaki pemenuhan secara gradual dan parsial kondisi dan kualitas hidup anggota masyarakat. Pada pihak lain, kelompok konservatif menghendaki perubahan hanya terjadi secara gradual dan sporadis. Sebaliknya, kelompok reaksioner justru menghendaki agar dampak kebijakan bersifat *retrogres* (kebalikan dari dampak yang bersifat revolusioner), yaitu kondisi dan kualitas hidup anggota masyarakat mengalami kemunduran.

Selanjutnya, apakah berbagai kebijakan pemerintah yang mampu tidak saja mengolah dan mendayagunakan sumber alam, tetapi juga mampu melestarikan, atau hanya mampu mengolah dan mendayagunakan sumber alam tetapi tak mampu melestarikannya? Kelompok revolusioner dalam permasalahan lingkungan fisik *(green peace)* berupaya melestarikan lingkungan hidup dengan tidak merusak lingkungan alam. Kelompok moderat berupaya memelihara kelestarian lingkungan, tetapi tanpa mengabaikan perbaikan kondisi ekonomi masyarakat. Sebaliknya, kelompok konservatif justru berupaya mengolah dan mendayagunakan sumber alam sebesar-besarnya demi mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya tanpa peduli pada kelestarian lingkungan.

14.5 Penyebab Perubahan Politik

Apakah faktor yang menyebabkan perubahan-perubahan politik? Pada umumnya para ilmuwan menyebutkan dua faktor yang menyebabkan terjadi perubahan, yaitu konflik kepentingan dan gagasan atau nilai-nilai baru.[8] Sejumlah ilmuwan menunjukkan konflik kepentingan di antara berbagai kelompok (kelas ataupun asosiasi) sebagai penyebab utama perubahan politik. Menurut pandangan ini, perubahan merupakan hasil interaksi kepentingan yang secara ketat dikontrol, bahkan ditentukan oleh posisi sosial atau kondisi materiil elit yang terlibat. Bagi pandangan yang bersifat materialistis ini, gagasan dan nilai merupakan pencerminan dari kepentingan saja.

Salah satu versi dari pendekatan konflik itu berpendapat kelompok yang memiliki kepentingan yang berbeda biasanya mengartikulasikan dan memperjuangkan "budaya" yang berbeda pula. Kelompok yang

memiliki posisi yang secara fungsional lebih penting akan lebih mungkin untuk mencapai kepuasan daripada kelompok yang tidak memiliki posisi yang dominan. Oleh karena itu, inovasi budaya pada masa yang akan datang dipandang sebagai sangat berkaitan dengan struktur sosial yang ada sekarang (yang ditentukan oleh kelompok yang dominan).

Derajat keparahan konflik berkorelasi dengan derajat perubahan sistemik: konflik yang berupa ketegangan saja cenderung menimbulkan perubahan di dalam sistem atau dampak kebijakan yang bersifat moderat, sedangkan konflik yang berupa kontradiksi cenderung menggoyahkan keseimbangan sistem sehingga dapat menimbulkan perubahan sistem dan dampak kebijakan yang bersifat mendasar.[10] Sebaliknya, Dahrendorf menjelaskan perubahan sosial politik secara tiba-tiba sebagai disebabkan oleh konflik yang bersifat kekerasan *(violence),* dan perubahan sosial politik secara radikal sebagai disebabkan dengan konflik yang sangat intens.[11] *Makin intens konflik kelas, makin radikal perubahan yang ditimbulkan; dan semakin bersifat kekerasan suatu konflik kelas maka semakin tiba-tiba perubahan yang terjadi.*

Selain konflik kepentingan, perubahan dapat pula terjadi karena munculnya gagasan atau nilai-nilai baru. Pandangan ini melihat gagasan dan nilai-nilai sebagai variabel yang independen yang menjelaskan perbedaan antara sistem sosial dan proses-proses perubahan dan reproduksi. Nilai-nilai tidak hanya menghasilkan dinamisme dan kemajuan, tetapi juga stagnasi dalam masyarakat. Masyarakat akan berkembang dan dinamis apabila kebutuhan berprestasi dan sukses dinilai sangat tinggi oleh individu anggota masyarakat.[12] Bahkan Lerner merumuskan modernisasi sebagai penyuntikan "semangat positivis dan rasionalis" kepada penduduk dan lembaga-lembaga publik melalui media komunikasi massa seperti radio dan bioskop yang tak memerlukan kemampuan membaca untuk memahaminya. Melalui media massa ini, gagasan dan nilai-nilai diperkenalkan sehingga terbentuk apa yang disebut sebagai empati dan keinginan *(latent structure of aptitudes and attitudes).*[13]

Faktor lain yang juga penting dalam menimbulkan perubahan, yakni ada berbagai kebijakan yang secara disengaja, terencana, dan terorganisasikan dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah seperti sudah diuraikan di atas. Peranan pemerintah dalam merekayasa perubahan dalam berbagai bidang kehidupan di negara- negara berkembang sudah banyak diulas sehingga lebih tepat dibaca pada buku-buku yang berjudul "Negara dan Pembangunan".

14.6 Dikotomi Masyarakat Tradisional Dan Modern

Modernisasi politik merupakan salah satu bentuk pembangunan

politik. Artinya, proses pembangunan menuju keadaan yang dialami oleh masyarakat Barat. Guna menggambarkan adanya perubahan itu, dirumuskan sejumlah ciri-ciri masyarakat modern yang dikontraskan dengan ciri-ciri masyarakat tradisional. Begitu banyak tipologi yang dirumuskan mengenai dikotomi masyarakat tradisional dan modern sehingga tidak mungkin dikemukakan satu per satu.[14] Oleh karena itu, di bawah ini dikemukakan dua tipologi yang dianggap penting, yaitu yang bersifat umum (gambaran masyarakat pada umumnya), dan yang bersifat khusus (gambaran sistem politik).

Untuk memahami dan menjelaskan tingkat perkembangan masyarakat, Parsons dan Shills menganjurkan agar masyarakat digambarkan, dibandingkan dan dievaluasi berdasarkan lima variabel pola *(pattern variables)* sebagai berikut:

1. afektif ataukah afektif yang netral;
2. orientasi kolektif ataukah orientasi individual;
3. universalisme ataukah partikularisme;
4. faktor kemampuan ataukah faktor keturunan dan hadiah; dan
5. kespesifikan ataukah keberbauran.[15]

Sifat afektif merujuk pada kecenderungan individu dalam masyarakat tradisional yang memandang individu lain dalam pengertian emosional penuh diwarnai kepentingan pribadi, seperti baik atau buruk, benar atau salah, dan penting atau tidak penting. Asumsi dasar yang dibuat individu yang afektif, yakni individu lain akan menempatkan diri dan kelompoknya dalam "sepatu" orang lain sehingga ia juga harus melakukan hal yang sama. Sebaliknya, individu yang berafeksi netral menunjukkan kesediaan untuk menilai individu lain dan lembaga-lembaga secara netral, seperti ketidakberpihakan, ketidaktertarikan, bersifat adil dan memperlakukan orang lain secara sama dan kesediaan untuk bertindak sesuai dengan aturan.

Individu yang berorientasi kolektif adalah orang-orang yang secara konsisten bertindak sesuai dengan peraturan, kendatipun tidak ada orang yang hadir mengawasinya, dan yang secara konsisten pula mengorbankan kepentingan pribadi demi kepentingan umum.

Seseorang yang masih berorientasi individual cenderung memperlihatkan orientasi kepada diri sendiri. Ketaatan terhadap norma-norma tradisional lebih banyak dilaksanakan karena takut dipermalukan atau dihukum daripada karena kesadaran atau perasaan bersalah. Perhatian terhadap kebaikan umum cenderung sangat sedikit kecuali apabila hal itu berkaitan erat dengan kepentingannya atau keluarga.

Penerapan hukum tanpa pandang bulu dalam arti semua orang diperlakukan sama di depan hukum tanpa memperhatikan latar belakang sosial-ekonomi, jenis kelamin atau suku merupakan perwujudan universalisme. Masyarakat tradisional cenderung bersifat *partikularistis,* dalam arti cenderung menerapkan hukum dan

memperlakukan orang lain secara berbeda, dan yang lebih menguntungkan lapisan masyarakat yang satu tetapi merugikan lapisan lainnya: pria berbeda dengan wanita, golongan bangsawan berbeda dengan masyarakat biasa, suku sendiri berbeda dengan suku lain, agama sendiri berbeda dengan agama lain, dan teman sendiri berbeda dengan orang lain.

Dalam masyarakat modern, kriteria yang digunakan guna merekrut seseorang untuk menduduki suatu peranan dapat berupa kemampuan yang diuji, seperti tes dan prestasi kerja. Sebaliknya, dalam masyarakat tradisional, kriteria yang digunakan untuk menentukan status, jabatan, dan kehormatan dapat berupa kasta *(ascription),* dan atas dasar pemberian alam, seperti jenis kelamin, umur, keturunan (garis darah), atau karena hubungan supernatural *(ascribed).*

Variabel kespesifikan *(specificity)* merujuk pada sistem hukum dan perjanjian modern yang dirumuskan secara spesifik. Hak-hak dan kewajiban masing-masing pihak dirumuskan secara jelas dan terinci. Sebaliknya, dalam keberbauran *(fused),* aturan, kewajiban, dan ikatan-ikatan tidak dirumuskan secara tertulis dan terinci seperti adat-istiadat. Interaksi antar-individu diatur dengan norma, yaitu pola-pola tingkah laku yang diterima umum, bukan dengan hukum yang dirumuskan secara jelas dan terinci.

Kelima variabel pola ini merupakan tipe ideal *(ideal type)* yang menggambarkan perbedaan secara sangat tajam untuk tujuan mempermudah dalam klasifikasi dan perbandingan. Secara metodologik, metode tipe ideal sangat berguna dalam membimbing kegiatan penelitian. Namun, secara empirik tidak ada masyarakat di dunia yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat modern atau tradisional murni berdasarkan kelima variabel pola tersebut. Yang dikategorikan masyarakat modern dewasa ini juga memiliki ciri- ciri masyarakat tradisional, sedangkan yang dikategorikan sebagai masyarakat tradisional juga memiliki sejumlah ciri masyarakat modern. Yang banyak terjadi barangkali campuran, atau masyarakat satu mungkin lebih banyak memiliki ciri-ciri modern daripada yang lain.

Apabila sebelumnya beranjak dari manfaat tipe ideal dan kesadaran akan keterbatasannya secara empirik maka berikut ini diuraikan deskripsi sistem politik modern dan tradisional seperti yang dikemukakan oleh Ward dan Rustow.[16] Ada delapan ciri sistem politik modern. Pertama, sistem organisasi pemerintahan sangat terdiferensiasikan dengan fungsi-fungsi yang spesifik. Kedua, integrasi di dalam struktur pemerintahan sangat tinggi. Ketiga, prosedur yang rasional dan sekuler dalam pembuatan keputusan. Keempat, keputusan-keputusan politik dan administratif bervolume besar, mencakup bidang yang luas dan sangat efektif. Kelima, identifikasi masyarakat yang luas dan mendalam dengan sejarah, wilayah dan identitas nasional negara. Keenam, perhatian dan keterlibatan

masyarakat yang sangat luas dalam sistem politik, meskipun belum tentu semua terlibat dalam pembuatan keputusan. Ketujuh, alokasi peranan-peranan politik ditentukan berdasarkan kemampuan daripada atas dasar keturunan atau pemberian alam (ascription dan ascribed). Jadi, teknik-teknik pengaturan dan judisial lebih didasarkan pada sistem hukum sekuler dan impersonal. Kebalikan dari setiap ciri tersebut adalah ciri sistem politik tradisional.

Dalam kenyataan, perubahan dari masyarakat dan sistem politik tradisional menuju masyarakat dan sistem politik modern tidak terjadi seketika, melainkan melalui proses yang kompleks. Oleh karena itu, sejumlah ilmuwan mengategorikan periode proses perubahan sebagai masa transisi dengan karakteristik tersendiri. Daniel Lerner menggambarkan masyarakat transisional itu sebagai munculnya individu (dalam jumlah yang cukup banyak) yang memiliki struktur bakat dan kemampuan *(aptitude)*, dan sikap *(attitude)* yang berbeda dari individu dalam masyarakat tradisional.[17]

Aptitude berarti empati. Dalam pengertian ini, "melihat" hal- hal yang tidak dilihat oleh individu yang tradisional; dan "hidup" dalam dunia imajiner yang sudah dialami orang di dunia lain. Lalu "sikap" berarti keinginan secara sungguh-sungguh untuk melihat hal-hal yang selama ini dalam angan-angan dan untuk hidup dalam dunia yang selama ini tergambar dalam angan-angan. Ilmuwan lain mengidentifikasikan tiga ciri masyarakat transisional, yaitu *urbanisasi;* dalam arti pertumbuhan beberapa kota besar yang tak hanya berfungsi sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, tetapi juga sebagai alat untuk mengendalikan administrasi dan kegiatan politik; pertumbuhan ekonomi melalui berbagai tahap seperti tahap lepas-landas, dan pembentukan mekanisme kontrol sosial dan politik (politisasi dan resosialisasi) baru.[18]

Setelah dikotomi tradisional dan modern diuraikan maka tiba saatnya perhatian dialihkan pada pertanyaan berikut. Bagaimanakah proses modernisasi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern itu berlangsung?

Huntington menyimpulkan sembilan karakteristik proses modernisasi, yaitu revolusioner, kompleks, sistemik, global, evolusioner, bertahap, penyeragaman, tak akan mundur lagi dan progresif.[19]

Pertama, perubahan dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern melibatkan perubahan dalam pola kehidupan manusia secara radikal dan menyeluruh (revolusioner). Perubahan dari masyarakat tradisional ke dalam masyarakat modern dilukiskan sebagai perubahan dari periode pramanusia menuju keberadaan manusia, dari masyarakat primitif menuju masyarakat beradab.

Kedua, perubahan itu melibatkan hampir semua bidang pemikiran dan perilaku manusia (kompleks). Setidak-tidaknya komponen proses

itu menyangkut industrialisasi, urbanisasi, mobilisasi sosial, diferensiasi dan spesialisasi, sekularisasi, perluasan media massa, peningkatan literasi dan pendidikan, penurunan angka kematian bayi dan peningkatan harapan hidup, dan peningkatan perhatian dan minat terhadap politik.

Ketiga, perubahan dalam satu faktor akan berkaitan dan mempengaruhi perubahan pada faktor lain (sistemik). Berbagai unsur modernisasi sangat berkaitan erat satu sama lain karena dalam arti historis unsur-unsur harus berubah bersama-sama. Keempat, perubahan tidak hanya berasal dari Eropa pada abad kelimabelas dan keenambelas, tetapi telah pula menjadi gejala dunia (global). Perubahan itu tidak hanya pengaruh Barat (westernisasi), tetapi juga faktor perkembangan internal di dalam negeri masyarakat tersebut. Dapat dikatakan semua masyarakat pernah bersifat tradisional dan semua masyarakat sekarang ini mungkin sudah bersifat modern atau masih dalam proses menjadi modern (transisi).

Kelima, keseluruhan perubahan yang dilibatkan dengan modernisasi hanya akan dicapai dalam proses waktu yang panjang. Perubahan dalam pola kehidupan manusia bersifat revolusioner (radikal dan total), tetapi proses untuk mencapai perubahan yang radikal dan total bersifat evolusioner (memakan waktu yang panjang).

Keenam, proses perubahan yang dialami oleh semua masyarakat dapat dikelompokan dalam beberapa tahap. Setidak-tidaknya setiap masyarakat berangkat dari tahap tradisional berakhir pada tahap modern. Masa transisi dari perubahan tersebut masih dibagi menjadi beberapa subtahap. Oleh karena itu, masa transisi dapat dibandingkan dan dirangking berdasarkan seberapa jauh masyarakat sudah meninggalkan tahap tradisional dan masyarakat mendekati tahap modern.

Ketujuh, berbagai masyarakat tradisional yang ada barangkali hanya sama dalam sifat tradisional itu, tetapi masyarakat modern memiliki karakteristik yang sama. Masyarakat modern memiliki kecenderungan untuk menuju pada titik yang sama. Modernisasi merupakan gerakan menuju masyarakat-negara yang saling tergantung dan menuju integrasi masyarakat dunia. Tuntutan ide-ide dan lembaga-lembaga modern mungkin akan mengarah pada satu tahap ketika berbagai masyarakat begitu homogen sehingga mampu membentuk suatu negara dunia.

Kedelepan, meskipun mengalami kemunduran sementara, modernisasi secara keseluruhan tidak akan mengalami kemunduran. Sekali sudah dicapai, ia tak mungkin surut lagi. Suatu masyarakat yang mencapai tahap urbanisasi, pendidikan, industrialisasi, dan kualitas kesehatan pada satu dekade tidak akan mundur secara substansial dalam dekade berikutnya. Derajat perubahan mungkin berbeda dari satu masyarakat-negara ke masyarakat-negara lainnya,

tetapi arah perubahan tidak berbeda.

Kesembilan, trauma modernisasi sangat meluas dan mendalam, tetapi untuk jangka panjang modernisasi bukan hanya tak terelakkan, tetapi juga diperlukan. Biaya dan korban yang harus ditanggung dalam masa transisi, terutama pada tahap awal, sangat besar tetapi prestasi masyarakat yang modern dalam politik, sosial, dan ekonomi melebihi biaya dan korban tersebut. Dalam jangka panjang, modernisasi meningkatkan martabat manusia secara kultural maupun secara materiil.

Hal-hal di atas dikemukakan tidak sebagai suatu pengetahuan yang sudah selesai atau *final*, tetapi sebagai salah satu alternatif model atau alat untuk memahami perubahan politik. Walaupun demikian, pengetahuan ini perlu dikaji secara terus- menerus.

Catatan kaki

1. Dalam buku pengantar ini akan lebih tepat apabila pertanyaan yang hendak dijawab pada bab ini dibatasi dengan pertanyaan pokok yang bersifat umum saja, sedangkan pertanyaan yang lebih spesifik dan empiris yang menghendaki uraian yang lebih detail dan kompleks lebih tepat dicari pada buku yang khusus membahas perubahan sosial dan politik.
2. David E. After. 1965. *The Politics of Modernization.* Chicago: University of Chicago Press. Hlm. 67.
3. Samuel P. Huntington. 1987. "The Goals of Development," dalam Myron Weiner dan Samuel P. Huntington, Gen. eds. *Understanding Political Development.* Boston: Little, Brown and Company. Hlm. 4-6.
4. Huntington. "The Goal of Development." *Op. cit.* Hlm. 6-21.
5. Bandingkan dengan Charles F. Andrain. 1988. *Political Change in the Third World.* Boston: Unwin Hyman. Hlm. 13-15.
6. Budaya politik kewarganegaraan ditandai oleh tiga ciri, yaitu kesediaan untuk hidup berdampingan secara damai di antara penduduk yang berbeda latar belakang sosio-kultural, kesediaan menaati kewenangan pemerintah yang sah, dan secara rasional aktif dan bersedia kompromi dalam proses politik. Subkultur politik dapat dibedakan menjadi tiga, yakni subkultur struktural (etnik dan agama), subkultur peranan (birokrasi, militer dan teknokrat), dan subkultur kebijakan (persamaan kesempatan, pemerataan hasil pembangunan). Lebih jauh dapat dibaca Gabriel Almond dan Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture.* Princeton: New York: Princeton University Press.
7. Bandingkan dengan Andrain. Op. cit. Hlm. 10; dan Helio Jaguaribe. 1973. *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study.* New York: Harper & Row, Publishers. Hlm. 170-183.
8. Ralf Dahrendorf. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society.* Stanford, Cal.: Standford University Press. Hlm. 232-235.
9. Raymond Boudon. 1986. *Theories of Social Change: A Critical Appraisal.* Diterjemahkan oleh J.C. Whitehouse, Berkeley, Cal.: University of California Press. Hlm. 121-153.
10. Andrain. *Op. cit.* Hlm. 11.
11. Dahrendorf. *Op. cit.* Hlm. 235-236.
12. David McClelland. 1967. *The Achieving Society.* New York: The Free Press.
13. Daniel Lerner. 1958. *Passing of Traditional Society.* Glencoe, Il.: The Free Press.
14. Sejumlah tipologi ini dihimpun dan diringkas oleh Monte Palmer dalam *Dilemmas of Political Development: An Introduction to the Political of the Developing Areas.* 1973.

Ithaca, Il.: F.E. Peacock Publishers, Inc. Hlm. 16-17.
15. Talcott Parsons dan Edward Shils, eds. 1951. *Toward a General Theory of Action.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Hlm. 76-84.
16. Dankwart A. Rustow dan Robert E. Ward, eds. 1964. *Political Modernization in Japan and Turkey.* Princeton, N.J.: Princeton University Press. Hlm. 6-7.
17. Daniel Lerner. 1958. *The Passing of Traditional Society.* Glencoe, Il.: The Free Press.
18. Monte Palmer. *Op. cit.* Hlm. 51-55.
19. Samuel P. Huntington. April 1971 (282-322). "The Change to Change." *Comparative Politics.* No. 3.

DAFTAR PUSTAKA

Ackroyd, Carol, et. al. 1980. The Technology of Political Control. London: Pluto Press.

Aristotetle. 1972. The Politics. Bungay, Suffolk: The Chauser Press.

Apter, David E. 1965. The Politics of Modernization. Chicago: University of Chicago Press.

Andrain, Charles F. 1970. Political Life and Social Change: An Introduction to Political Science. Belmont, Cal.: Wadsworth Publishing Company, Inc.

Andrain, Charles F. 1988. Political Change in the Third World. Boston: Unwin Hyman.

Arnhart, Larry. 1987. Political Questions: Political Philosophy Palto to Rawls. New York: Macmillan Publishing Company.

Alfian. Agustus 1976. "Ideologi, Idealisme dan Integrasi Nasional." Prisma. No. 8.

———. 1978. Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia. Jakarta: Gramedia.

Anderson, Benedict R.O.G. 1972. "The Idea of Power in Javanese Culture," dalam Claire Holt, ed. Culture and Politics in Indonesia. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Almond, Gabriel A. dan Powell, Bingham G. 1978. Comparative Politics: Systems, Process and Policy. Boston: Little, Brown Comp.

Almond, Gabriel dan Verba, Sidney. 1963. The Civic Culture. Princeton: Princeton University Press.

Almond, Gabriel. 1978. "Kelompok Kepentingan dan Partai Politik," dalam Mochtar Mas'oed dan Collin MacAndrew, eds. Perbandingan Sistem Politik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Adorno, T.W., et. al. 1950. The Authoritarian Personality. New York: Harper & Bros.

Alt, James E. dan Chrystal, Alec K. 1983. Political Economics. Berkeley: University of California Press.

Bendix, Reinhard. Oktober 1947. "Bureaucracy: The Problem and Its Setting." American Sociological Review. Vol. 12.

Barnard, Chester I. 1948. The Function of the Executive. Cambridge: Harvard University Press.

Blau, Peter M. dan Meyer, Marshall W. 1987. Bureaucracy in Modern Society. New York: Random House.

Buechner, John C. 1968. Public Administration. Belmont: Dickenson Publishing Company, Inc.

Burke, Edmund. 1955. Reflection on the Revolution in France. Kata Pengantar oleh O. Piest. New York: Liberal Arts.

———. 1969. "The English Constitutional System," dalam Pitkin, ed. Representation. New York; Atherton Press.

Boulding, Kenneth. 1989. Three Faces of Power. Newbury Park, Cal.: Sage Publication, Inc.

Boudon, Raymond. 1986. Theories of Social Change: A Critical Appraisal. Diterjemahkan oleh J.C. Whitehouse. Berkeley: University of California Press.

Brinton, Crane. 1965. The Anatomy of Revolution. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Bianchi, Robert. 1984. Interest Groups and Political Development in Turkey. Princeton: N.J.: Princeton University Press.

Barber, James. 1972. The Presidential Characters. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice-Hall.

Burns, James MacGregor. 1978. Leadership. New York: Harper & Row.

Berger, Peter L. 1976. Pyramids of Sacrifice: Political Ethics and Social Change. New York: Anchor Books.

Conn, Paul. 1971. Conflict and Decision Making: An Introduction to Political Science. New York: Harper & Row Publisher.

Cox, Richard H., ed. 1969. Ideology, Politics and Political Theory. Belmont: Wadsworth Publishing Company, Inc.
Coser, Lewis. 1956. The Function of Social Conflict. New York: Free Press Paperback.
Campbell, Joseph. 1976. The Hero with a Thousand Faces. Princeton: Princeton University Press.
Carter, G.M. dan Herz, J.H. 1975. "Demokrasi dan Totalitarisme: Dua Ujung Dalam Spektrum Politik," dalam Miriam Budiardjo, ed. Masalah Kenegaraan. Jakarta: Gramedia.
Deutsch, Karl W. 1970. Politics and Government: How People Decide Their Fate. Boston: Houghton Miffin Company.
Dahl, Robert. 1963. Modern Political Analysis. New York: Englewood Cliffs-Prentice-Hall.
Durkheim, Emile. 1964. The Division of Labor. Diterjemahkan oleh George Simpson. New York: Free Press.
Dye, Thomas R. dan Zeigler, Harmon. 1972. The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics. Belmont: Duxbury Press, Wadsworth Publishing Company Inc.
Dawson, Richard dan Prewitt. 1967. Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State. London: Metheun.
Duverger, Maurice. 1967. Political Parties: Their Organization and Activities in Modern State. London: Metheun.
Dahrendorf, Ralf. 1969. "Conflict Groups, Group Conflicts, and Social Change," dalam Peter dan Sonya Orleans, eds. Social Structure and Social Process: An Introductory Readers. Boston: Allyn and Bacon.
———. 1959. Class and Class Conflict in Industrial Society. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
Down, Anthony. 1957. An Economic Analysis of Democracy. New York: Harper and Bros.
Easton, David. 1965. A Framework for Political Analysis. New York: John Wiley & Sons Inc.
Ellsworth, John dan Stahnke, Arthur. 1976. Politics and Political System: An Introduction to Political Science. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
Evans, Peter, Ruschemeyer dan Skocpol, eds. 1985. Bring the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press.
Eulau, Heinz. 1986. Politics, Self, and Society; A Theme and Variations. Cambridge: Cambridge University Press.
Ebenstein, William dan Fogelman, Edwin. 1985. Todays Ismes: Communism, Fascism, Capitalis and Socialism. Edisi ke-9. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
Ebenstein, William. 1965. Isme-isme Dewasa ini. Jakarta: Penerbit Swadaya.
Feith, Herbert. 1962. The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
Ferrero, Guglielmo. 1942. The Principles of Power. New York: Putnam.
Friedrich, Carl J. 1967. Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America. Waltham: Blaidsdell Publishing Company.
Fromm, Erich. 1965. Escape from Freedom. New York: Avpn.
Guilermo O'Donnell. 1979. "Tensions in the Bureaucratic- Authoritarian State and the Democracy," dalam David Colliers, ed. New Authoritarianism in Latin America. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
———. 1979. Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics. Berkeley, Cal.: University of California Press.
Gramsci, Antonio. 1971. Selections from the Prison Notebooks. New York: International Publishers.
Geertz, Clifford. 1969. "The Integrative Revolutions: Primordial Sentiments and Civic Politics in the New States," dalam Claude Welch, ed. Political Change: A Comparative

Political Change. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
George, Alexander L. Juli 1968. "Power as a Compensatory Values." Journal of Social Issues. Vol. 21. No. 3.
Grossman, Gregory. 1967. Economic System. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
Gregory, Paul R. dan Stuart, Robert C. 1985. Comparative Economic Systems. Boston: Houghton Mifflin Company.
Gill, Richard. 1968. Economics and the Public Interest. Pasific Palisades, Cal.: Goodyear Publishing Company.
Gerth dan Wright Mills, eds. 1961. From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Routledge & Kegan Paul Ltd.
Hibbs, Doufglas A. 1973. Mass Political Violence. New York: Wiley. Huntington, Samuel P. dan Nelson, Joan M. 1977. No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries. Cambridge: Harvard University Press.
Huntington, Samuel P. 1975. Political Order in Changing Societies. Bombay: Vakils, Feffer and Simon Private Ltd.
———. 1987. "The Goals of Development," dalam Myron Weiner dan Samuel P. Huntington, Gen. Eds. Understanding Political Development. Boston: Little, Brown and Company.
———. April 1971. "The Change to Change." Comparative Politics. No. 3.
Hobbes, Thomas. 1957. Leviathan. Disunting oleh Michael Oakeshott. Oxford: Basil Blackwall.
Harsja W. Bachtiar. January 1974. The Indonesian Nation: Some Problems of Integration and Disintegration. Singapore: ISEAS, No. 2. Hutchful, Eboe. 1989. "The Limits of Corporatism as a Concept and Model," dalam Julius Nyang'oro dan Timothy M. Shaw, eds. Corporatism in Africa: Comparative Analysis and Practice. Boulder: Westview Press.
Hook, Sidney. 1943. The Hero in History". Atlantic Higland, N.J.: Humanities Press.
Jaguaribe, Helio. 1973. Political Development: A General Theory and a latin American Case Study. New York: Harper & Row, Publishers.
Ken'ichiro, Hirano. Maret 1986. "Ethnic Conflict and National Integration: A Theoritical Overview." East Asian Cultural Studies. Vol. XXV. Nomor 1-4.
Kartodirdjo, Sartono. 17 November 1989. "Apakah Wawasan Sejarah itu?" Kompas.
Kavanagh, Dennis. 1983. Political Science and Political Behavior. London: George Allen & Unwin.
Keynes, J.M. 1973. The General Theory of Employment, Interest and Money. London; Macmillan.
King, Dwight Y. 1982. "Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a New Patrimonial Regime or a Bureaucratic- Authoritarian Regime: What Difference Does It Make?," dalam Ben Anderson dan Audrey Kahin, eds. Interpretating Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate. Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program.
Locke, John. 1965. Two Treaties of Government. Kata Pengantar dan Catatan oleh Peter Leslet. New York: Mentor.
Lerner, Daniel. 1958. The Passing of Traditional Society. Glencoe, Il.: The Free Press.
Lapalombara, Joseph dan Weiner, Myron. 1966. "The Origin and Development of Political Parties," dalam buku yang mereka sunting bersama. Political Parties and Political Development. Princeton: Princeton University Press.
Lasswell, Harold. 1972. Politics: Who Gets What, When, How. New York: The World Publication Comp.
Lasswell, Harold. 1960. Psychopathology and Politics. New York: Viking.
——— 1948. Power and Personality. New York: Norton.
Lewis, Eugene. 1980. Public Enterpreunership. Bloomington: Indiana University Press.

Lundquist, Lennart. 1972. Means and Goals of Political Decentralization. Malmo, Swedia: Nordens Boktryckeri.
Lowi, Theodore J. Juli/Agustus 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice." Public Administration Review. Vol. 32. No. 4. Lijphart, Arend dan Grafman, Bernard. 1984. Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives. New York: Praeger Publishers.
Mosca, Gaetano. 1939. The Rulling Class. New York: McGraw-Hill.
Musgrave, Richard. 1969. Fiscal Systems. New Haven: Yale University Press.
Marx, Karl dan Engels, Frederick. 1959. Basic Writing on Politics and Philosophy. Disunting oleh Lewis S. Feur. Garden City, N.Y.: Doubleday.
———. 1939. The German Ideology. Disunting oleh R. Pascal. New York: International Publishers Co., Inc.
Mill, John Stuart. 1958. Representative Government. Disunting oleh C.V. Shields. New York: Liberal Arts Press.
———. 1969. "On Representative Government," dalam Hanna F. Pitkin, ed. Representation. New York: Atherton Press.
Maddox, William S. dan Lilie, Stuart A. 1984. Beyond Liberal and Concervative: Reassessing the Political Spectrum. Washington D.C.: CATO Institute.
MacIver, R.M. 1965. The Web of Government. New York: Free Press.
McClelland, David. 1967. The Achieving Society. New York: The Free Press.
Mozaffar, Shaheen. 1989. "Clarifying Some Analytical Issues in Corporatism," dalam Nyang'oro dan Shaw, eds. Corporatism in Africa: Comparative Analysis and Practice. Boulder, Col.: Westview Press.
Muller, Edward N. 1979. Aggresive Political Participation. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
Milbrath, Lester dan Goel, M.L. 1977. Political Participation. Chicago: Rand McNally College Publishing Co.
Mariun. 1972. Azas-azas Ilmu Pemerintahan. Yogyakarta: Fakultas Sospol UGM.
Milnor, A.J. 1969. Elections and Political Stability. Boston; Little, Brown and Company.
Meier, Kenneth J. 1979. Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government. North Scituate, Mass.: Duxbury Press.
Nasikun. 1974. Sebuah Pendekatan untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia. Yogyakarta: Fakultas Sospol UGM.
Nordlinger, Eric A. 1972. Conflict Regulation in Divided Societies. Center for International Affairs, Harvard University.
Organsky, A.F.K. 1965. The Stages of Political Development. New York: Knopft.
Olsen, Marvin E. 1973. "A Model of Political Participation Stratification." Journal of Political and Military Sociology. Fall No. 1.
Paige, Jeffry M. Oktober 1971. "Political Orientation and Riot Participation." American Sociological Review,.
Pitkin, Hanna F. 1967. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.
Pennock, J.R. dan Chapman, John W., eds. 1968. Representation. New York: Atherton Press.
Putnam, Robert. 1976. The Comparative Study of Political Elite. New York: Prentice-Hall.
Palmer, Monte dan Thompson, William. 1978. The Comparative Analysis of Politics. Ithaca, Il.: F.E. Peacock Publishers, Inc.
Palmer, Monte. 1973. Dilemma of Political Development: An Introduction to the Politics of Developing Areas. Ithaca, Il.: F.E. Peacock Publishers, Inc.
Parsons, Talcott dan Shils, Edward, eds. 1951. Toward a General Theory of Action. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Plato. 1968. The Republic. Diterjemahkan beserta catatan dan esei interpretatif oleh Allan

Boom. New York: Basic Books, Inc.
Pye, Lucyan W. 1971. "The Legitimacy Crisis," dalam Leonard Binder, et. al. Crises and Sequences in Political Development. Princeton: Princeton University Press.
———. 1963. Communication and Political Development. Princeton: Princeton University Press.
Rae, Douglas W. 1967. The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven: Yale University Press.
Rodee, Anderson, Greene dan Christol. 1976. Introduction to Political Science. Tokio: McGraw-Hill Kogakusha, Ltd.
Robson, William. 1954. The University Teaching of Social Sciences: Political Science. Paris: UNESCO.
Rousseau, J.J. 1964. The First and Second Discourse. Disunting oleh Roger D. Masters, diterjemahkan oleh Roger D. Masters dan Judith R. Masters. New York: St. Martin's Press.
Ripley, Randall B. 1965. Policy Analysis in Political Science. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
Rustow, Dankwart dan Ward, Robert E., eds. 1964. Political Modernization in Japan and Turkey. Princeton: Princeton University Press.
Staniland, Martin. 1985. What is Political Economy? New Haven: Yale University Press.
Schmitter, Philippes. 1974. "Still the Century of Corporatism?" dalam Frederick B. Pike dan Thomas Stritch. The New Corporatism: Social and Political Structure in the Iberian World. Notre Dame, IN.: University of Notre Dame Press.
Shively, Phillips W. 1987. Power and Choice: An Introduction to Political Science. New York: Random House.
Sharp, Gene. 1973. The Politic of Nonviolent Action, Part One: Power and Struggle. Boston: Extending Horizon Books Porter Sargent Publication.
Saltau, Roger F. 1961. An Introduction to Politics. New York: Longman, Green & Co.
Sufbakti, Ramlan. 28 Oktober 1978. "Empatbelas Tahun Golongan Karya." Kompas.
———. 23-26 Januari 1990. Memudarnya Sosialisme di Eropa Timur (1), (2), (3), dan (4). Surya.
Sartori, Giovanni. "European Political Parties: The Class of Polarized Pluralism," dalam Lapalombara dan Weiner, eds. Op. Cit.
———. 1976. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Vol. I. New York: Cambridge University Press.
Smith, Brewster M. 1968. "A Map for the Analysis of Personality and Politics." Journal of Social Issues. Vol. 24. No. 3. Spencer, Herbert. 1943. The Study of Sociology. New York: D.A. Appleton Press.
Truman, David, (Knopft, 1951). The Government Process.
Whetten, Lawrence L. 1989. Interaction of Political and Economic Reforms Within the East Block. New York: Crane Russak.
Thompson, Richard H. 1989. Theories of Ethnicity: A Cultural Appraisal. New York: Crane Russak.
Weiner, Myron. 1966. "Political Integration and Political Development," dalam Claude W. Welch, ed. Political Development: A Reader in Comparative Political Change. Belmont: Wadsworth Publishing Company Inc.
Wilopo. 1978. Zaman Pemerintahan Partai-partai dan Kelemahan- kelemahannya. Jakarta: Idayu.
Weber, Max. 1970. "Authority and Legitimacy," dalam Eric A. Nordlinger, ed. Politics and Society: Studies in Comparative Political Sociology. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
Winter, Herbert R. dan Bellows, Thomas J. 1981. People and Politics: An Introduction to Political Science. New York: John Wiley & Sons.

Welsh, William A. 1973. Studying Politics. New York: Praeger Publishers, Inc.
Weber, Max. 1947. The Theory of Social and Economic Organization. Diterjemahkan olen A.M. Henderson dan Talcott Parsons. New York: The Free Press.
Wiseman, Victor H. 1969. Politics: Master of Science. London: Routledge & Kegan Paul.
Ziegenhagen, Eduard A. 1986. The Regulation of Political Conflict. New York: Praeger.

BIOGRAFI SINGKAT

RAMLAN SURBAKTI, dilahirkan pada 20 Juni 1951 di Tiganderket, Tanah Karo, Sumatra Utara (Sumut). Pendidikan dasar dan menengah diselesaikan di propinsi Sumut ini. Lalu ia meraih gelar sarjana dari Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1972-1977). Tesis yang berjudul Urban Poverty and Kampung Improvement Program in Surabaya diselesaikan dari Departemen Ilmu Politik Ohio University, Athens, Ohio (1981-1982) hingga ia menyandang gelar Master of Arts. Sementara itu, gelar PhD. diperoleh dari Departemen Ilmu Politik, Northern Illinois University, DeKalb Illinois, Amerika Serikat (1983-1991) dengan disertasi yang berjudul Interrelation between Religious and Political Power under New Order Government Indonesia.

Ramlan Surbakti aktif pula menulis pada pelbagai media cetak. Artikel-artikelnya yang dimuat, seperti pada Prisma, Harian Kompas, Surabaya Post, Jawa Post dan Surya menunjukkan curahan perhatiannya yang sangat intens pada dunia ilmu politik. Selain publikasi tulisannya ini, ia pun menyusun buku yang diterbitkan oleh Airlangga Press, 1984 dengan judul "Dasar-dasar Ilmu Politik". Ia mengalihbahasakan buku Michael Leifer yang diterbitkan PT Gramedia Pustaka Utama, 1986 dengan judul "Politik Luar Negeri Indonesia". Kecuali itu, sejak 1978 ia menekuni profesi sebagai dosen ilmu politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya.